



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

PROPUESTA PARA LA INSTAURACIÓN DE UN ÓRGANO CONSTITUCIONAL AUTÓNOMO DE FISCALIZACIÓN EN MÉXICO

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

PRESENTA:

MOISÉS AARÓN GARCÍA SOTO

ASESOR: JOSÉ LUIS GUTIÉRREZ FRAGOSO

CIUDAD UNIVERSITARIA, 2018



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Dedicatorias

A mis padres:

*Por ser el ejemplo de una vida llena de bendiciones y esfuerzos,
por inculcarme los valores del trabajo y la constancia,
pero sobre todo por su amor y apoyo incondicional.
Los logros de mi vida también son suyos.*

A mis hermanos:

*Porque con ustedes siempre compartí todo,
Porque en cada momento feliz que recuerdo de mi infancia ustedes están ahí,
y porque siempre estaremos juntos en todas nuestras alegrías y derrotas.
Les amo.*

A mi Universidad:

*Porque me brindó todas las herramientas académicas y personales
necesarias para consolidarme como un profesionalista éticamente responsable,
en ella encontré profesores y amigos que marcaron mi vida,
por eso y mucho más llevo el azul y el dorado marcados en la piel.*

Agradecimientos:

A ti:

*Que desde hace más de cuatro años has sido mi sustento emocional y personal,
el aliciente que me hace esforzarme cada día para construir un hermoso futuro a tu lado.
A ti Grace, que llegaste a mi vida para cambiarla completamente,
te amo, y te otorgo mi apoyo incondicional durante todo el tiempo que la vida nos permita
compartir juntos.*

Agradecimientos:

A mis amigos:

Imposible sería nombrar a todas las personas que han marcado mi vida, pero agradezco a todos mis amigos que han estado conmigo durante mis logros y fracasos, a quienes se han ido y a quienes continúan conmigo compartiendo esta experiencia, a todos les doy infinitas gracias.

A mis compañeros de la ASF:

A ellos quienes me brindaron la oportunidad de laborar en tan respetada institución, con quienes he descubierto mis límites y capacidades, y quienes jamás me dejaron de alentar para concluir mi proyecto.

A la profesora Luz Elena Pereyra Rodríguez:

Por incentivarme a no desistir y concretar el proyecto, gracias por sus palabras de aliento y soporte académico, por haber sido esa voz de introspección que necesitaba.

Al profesor José Luis Gutiérrez Fragoso:

Porque a pesar del tiempo transcurrido siempre me apoyó en concretar mi proyecto, por su tiempo y dedicación, Gracias!

Índice

Introducción	5
CAPÍTULO 1. ESTADO, GOBIERNO, RENDICIÓN DE CUENTAS Y FISCALIZACIÓN	10
1.1 Estado	10
1.1.1 Elementos esenciales del Estado	14
1.2 Gobierno	17
1.2.1 Poder Legislativo	18
1.2.2 Poder Ejecutivo	19
1.2.3 Poder Judicial	19
1.2.4 Órganos constitucionales autónomos	19
1.3 Rendición de cuentas	20
1.3.1 Rendición de cuentas horizontal	21
1.3.2 Rendición de cuentas vertical	22
1.4 Fiscalización	24
1.4.1 Fiscalización contexto internacional	25
1.4.2 Fiscalización en México	30
1.4.2.1 Entidades de Fiscalización Superiores Locales (EFSL)	34
1.4.2.2 La Secretaría de la Función Pública	38
CAPÍTULO 2. LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN	41
2.1 Antecedentes de la ASF	42
2.2 Plan Estratégico y estructura de la ASF	47
2.2.1 Misión	47
2.2.2 Visión	48
2.2.3 Organigrama de la ASF	49
2.2.4 Objetivos estratégicos	50
2.3 Funciones de la ASF	57
2.4 Áreas de riesgo y oportunidad de la ASF	64
2.5 El papel de la ASF en el Sistema Nacional Anticorrupción	67

CAPÍTULO 3. ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS	70
3.1 Antecedentes de los Órganos Constitucionales Autónomos	71
3.1.1 Tipos de autonomía	71
3.2 Características de los Órganos Constitucionales Autónomos	75
3.3 Órganos Constitucionales Autónomos de fiscalización en el mundo	78
3.3.1 Chile	79
3.3.2 Colombia	81
3.3.3 Alemania	82
3.3.4 Estados Unidos	85
3.4 Órganos Constitucionales Autónomos en México	88
3.4.1 Banco de México	90
3.4.2 Instituto Nacional Electoral	92
3.4.3 Comisión Nacional de Derechos Humanos	93
CAPÍTULO 4. PROPUESTA PARA LA INSTAURACIÓN DE UN ÓRGANO CONSTITUCIONAL AUTÓNOMO DE FISCALIZACIÓN	97
4.1 Implicaciones legales, políticas y administrativas	98
4.1.1 Implicaciones legales	98
4.1.2 Implicaciones políticas y administrativas	100
4.2 Características y facultades del nuevo Órgano Constitucional Autónomo	108
4.2.1 Dotar de un blindaje al titular del Órgano Constitucional Autónomo de Fiscalización con respecto a su asignación y remoción	108
4.2.2 Proveer al Órgano Constitucional Autónomo de Fiscalización de facultades sancionatorias administrativas	111
4.2.3 Fomentar y fortalecer la participación ciudadana dentro del Órgano Constitucional Autónomo de Fiscalización	114
4.2.4 Dotar al Órgano Constitucional Autónomo de Fiscalización de autonomía presupuestaria, así como fortalecer su autonomía técnica y de gestión.	119
4.2.5 El Órgano Constitucional Autónomo de Fiscalización y el Sistema Nacional Anticorrupción	121
Conclusiones	123
Bibliografía	131

Introducción

Conocemos el mundo al intervenir en él, contra él, e intentar vencer su inercia. Así descubriremos todo lo que, para empezar, nos interesa del mundo, pero también lo que en primer lugar nos interesa de nosotros mismos.

Fernando Savater

Ante la exigencia de rendición de cuentas por parte de la sociedad con respecto al uso de los recursos públicos y el impacto que éstos generan dentro de ella, el gobierno ha quedado obligado a responder de manera rápida y eficaz. No bastando con discursos o demagogia, más allá de esto se requieren acciones tales como una transparente demostración de en qué se emplean dichos recursos y el fortalecimiento de las instituciones que tienen a su cargo la fiscalización de los mismos.

Históricamente nuestro país se caracterizó durante décadas (siglo XX) por amalgamar el poder político en un solo centro, el Poder Ejecutivo, el cual controlaba al Congreso, ya que la mayoría de los legisladores que lo conformaba pertenecían o estaban alineados al partido que ostentaba el poder, quedando los conceptos de rendición de cuentas y transparencia en un plano altamente cuestionable.

La existencia de un partido hegemónico que interfería en las decisiones de ambas Cámaras, nulificaba las tareas de rendición de cuentas, ya que la entonces Contaduría Mayor de Hacienda federal respondía directamente a presiones políticas, cumpliendo a cabalidad las instrucciones giradas por los diputados con respecto a la programación de auditorías. Es hasta 1997 cuando el llamado “bloque opositor” superó el número de integrantes dentro de la Cámara de

Diputados del H. Congreso de la Unión con relación al partido en el poder, trayendo consigo la posibilidad de representar un verdadero contrapeso ante el gobierno en curso.

Estas nuevas circunstancias políticas hicieron inminente la necesidad de crear en el 2000 la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, la cual estableció como su objetivo principal el regular la revisión de la Cuenta Pública y su Fiscalización Superior.

En tal contexto y, ante la necesidad de crear un instrumento más efectivo de fiscalización, surge la Auditoría Superior de la Federación, a la cual se le dotó constitucionalmente de autonomía técnica y de gestión, trayendo consigo una mejora notable dentro del procedimiento de rendición de cuentas. No obstante, en ella encontramos áreas de riesgo y de mejora, ya que, al permanecer como órgano técnico de la Cámara de Diputados, se encuentra inmersa en la dinámica natural de la lucha partidista, ya que ésta última tiene entre sus funciones: la designación y remoción de su titular, la designación de su presupuesto, y en algunos casos la modificación de procedimientos, lineamientos y resoluciones de fiscalización.

Ante la injerencia de los partidos políticos a través de la Cámara de Diputados, así como de la Comisión de Vigilancia, es necesario analizar una alternativa que le permita a la institución encargada de la fiscalización superior, alcanzar la autonomía plena en su accionar, salvaguardando así la objetividad e imparcialidad con la que lleve a cabo sus funciones; por lo que en el presente trabajo se propone dotar a dicha institución de facultades y características propias de un Órgano Constitucional Autónomo.

El objetivo de este estudio es analizar las implicaciones que traería consigo la instauración de un Órgano Constitucional Autónomo de Fiscalización Superior en el país y su impacto en la confiabilidad de la ciudadanía. Para alcanzar este objetivo, se plantearon las preguntas de investigación siguientes: ¿Cómo ha evolucionado la fiscalización en México?, ¿Cuáles son los límites y alcances que presenta en la actualidad la Auditoría Superior de la Federación (ASF)? y ¿Qué implicaciones legales, políticas y administrativas traería consigo la instauración de un Órgano Constitucional Autónomo de Fiscalización?

Para contestar el cómo ha evolucionado la fiscalización en el país, fue necesario situar primeramente el término “fiscalización” dentro del contexto de rendición de cuentas y la evolución del mismo (O’Donnell, 2000; Dubnick, 2003; Mark Philip, 2009). De igual manera se realizó un análisis comparativo a través del tiempo, mismo que permite vislumbrar que durante los casi dos siglos posteriores a la declaración de México como un país independiente, se contaba con instrumentos de fiscalización y rendición de cuentas subordinados al poder hegemónico, y que existió un parteaguas como resultado del proceso democratizador del país, el cual permitió la instauración en el año 2000 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación y con ella la creación de la Auditoría Superior de la Federación.

Para responder cuáles son los límites y alcances de la actual Entidad de Fiscalización Superior, se realizó una investigación documental en la cual se analizaron las funciones y estructura de dicha institución. Asimismo, se llevó a cabo un análisis cuantitativo de los resultados presentados durante el 2016 por la

ASF, referentes a la revisión de la Cuenta Pública 2015; y la cuantificación monetaria relativa a los montos pendientes y recuperados desde 2011.

Por otra parte, para indicar qué implicaciones legales, políticas y administrativas llevaría consigo la instauración de un órgano plenamente autónomo, primeramente, fue necesario esclarecer el término de “autonomía” (Máynez, 1993; Fraga, 2000; Pedroza, 2002), así como las características de dichos órganos, permitiendo así, hacer un análisis comparativo entre los ya existentes en México, así como a nivel internacional.

La hipótesis sobre la cual gira la investigación es la siguiente: La instauración de un Órgano Constitucional Autónomo de Fiscalización fortalecerá las acciones de rendición de cuentas y de fiscalización, dejando atrás la injerencia de los partidos políticos, y por ende, contribuirá al establecimiento de confiabilidad de la ciudadanía en dicha institución.

El presente trabajo está dividido en cuatro capítulos. En el primero denominado *Estado, gobierno, rendición de cuentas y fiscalización*, se pretende dotar de un marco teórico y conceptual a la investigación, a partir del análisis de dichos conceptos y la relación que guardan entre ellos.

En el segundo capítulo *La Auditoría Superior de la Federación*, se describen y analizan los antecedentes, características y funcionamiento de la ASF; así como los riesgos y áreas de oportunidad y mejora dentro de su labor. Tales elementos permitirán establecer una idea clara de en qué punto se encuentra la institución y cuáles son los siguientes pasos que ésta debería tomar para fortalecer su presencia dentro de la rendición de cuentas.

En tal capítulo se presentarán los resultados del informe entregado por la ASF en 2017, producto de las auditorías llevadas a cabo durante el año 2016, mismas que corresponden a la revisión de la Cuenta Pública del ejercicio fiscal 2015 ya que dicha institución hasta ese año realizó las revisiones fundamentada en los principios de posterioridad y anualidad, los cuales fueron removidos con la entrada en vigor del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), el cual también será analizado en dicho apartado.

A partir de un análisis de las Entidades de Fiscalización en el mundo, así como de la instauración de los Órganos Constitucionales Autónomos en México, en el capítulo tres, *Órganos Constitucionales Autónomos*, se describen las características que ambos tienen, así como las buenas prácticas a nivel internacional en materia de fiscalización, las cuales podrán ser retomadas para el fortalecimiento de la actual ASF.

En el cuarto capítulo, *Propuesta para la instauración de un Órgano Constitucional Autónomo de Fiscalización Superior*, se establecen las implicaciones legales, administrativas y políticas que traería consigo la modificación en la estructura de la ASF, convirtiéndola en un Órgano Constitucional Autónomo, así como las características y facultades que ésta adquiriría en beneficio de la sociedad.

Por último, se enumerarán las conclusiones centradas en establecer los beneficios de la transformación de la ASF en un Órgano Constitucional Autónomo.

Capítulo 1

Y que quienes tienen muchos y poderosos parientes y quienes gozan de popularidad y han ganado la reputación entre la multitud, se animan a violar las leyes con la esperanza de oprimir el poder, al cual corresponde ejecutarlas.

Thomas Hobbes

Estado, gobierno, rendición de cuentas y fiscalización

La rendición de cuentas, así como la fiscalización dentro del contexto nacional, han pasado de ser sólo un debate político a convertirse en una exigencia social, ya que son fundamentales dentro de un sistema democrático, en el cual el gobierno debe reportar y explicar sus acciones, así como poner a disposición de la ciudadanía la información para su escrutinio y evaluación, surgiendo ante este contexto, un amplio interés de investigación para la Administración Pública.

A lo largo del presente capítulo se analizarán los conceptos de Estado, gobierno, rendición de cuentas y fiscalización, mismos que permitirán vislumbrar la importancia de contar con un órgano de fiscalización objetivo e independiente, el cual contribuirá a fortalecer la confiabilidad de los ciudadanos hacia el gobierno.

1.1 Estado

El concepto de Estado no es estático y resulta ser complejo ya que en el lenguaje científico varía de acuerdo a las corrientes de pensamiento, cobrando un significado distinto entre ellas, por lo que resulta necesario hacer un esbozo de éstas, en aras de comprender su importancia. Del mismo modo será oportuno establecer la ideología y el contexto en el cual se desarrollaron distintos autores, lo que permitirá esclarecer la evolución del término.

El fenómeno político que en nuestra actualidad es reconocido como Estado, tiene sus antecedentes en antiguas civilizaciones, mismas que empleaban conceptos distintos, pero que durante su época reflejaron la realidad política y de organización. Como ejemplos encontramos el concepto *polis* dentro de la cultura griega y el de *civitas* en la romana.

El concepto de *polis* utilizado con anterioridad en Grecia es traducido literalmente como ciudad, dicha forma de organización, apegada a la visión de Aristóteles partía del núcleo familiar, el cual era la base de la formación de pueblos y por consecuencia de forma “natural” del Estado. Tal enfoque asevera que “el fin es parte de la esencia de todo ser”¹ y que la finalidad del Estado es perseguir el bien común de aquellos hombres que lo integran; en dicha opinión la naturaleza arrastra a todos los individuos a conformar asociaciones políticas. Dentro de esta forma de organización el Estado era el encargado, al igual que el padre de familia, de administrar de manera correcta los bienes, procurando el bienestar de los miembros y ciudadanos que lo conformaban.

En la cultura romana, el término *civitas* se refería a la ciudad-estado, misma que se conformaba por varias aldeas, las cuales constituían y respondían ante el imperio. Tal organización política era exclusiva, ya que sólo los ciudadanos contaban con derechos y obligaciones, dejando de lado al igual que en la *polis* a los esclavos. Dentro del ámbito público existían dos derechos principalmente: el *ius suffragii*, el cual era el derecho a elegir a los magistrados (voto); y el *ius honorum*, o derecho a ocupar puestos públicos (a ser votado) mismos que debían ser ejercidos en estricto apego a la ley.

¹ ARISTÓTELES, *La política*, México, Editorial ESPASA-CALPE, 1993 pág. 21.

Por su parte, el concepto de Estado Moderno, resulta ser relativamente nuevo; surgió entre los siglos XV y XVI en Italia, específicamente en Florencia, el cual fue empleado por el político Nicolás Maquiavelo en su obra *El Príncipe* (1513), en la cual, *stato* hacía referencia a la organización política de un pueblo “...todos los señores que han tenido y tienen dominación sobre los hombres son estados...”².

Uno de los autores que basan el inicio del Estado como algo natural, fue Thomas Hobbes en su obra *Leviatán* (1651), ya que justificó la implementación de un orden social ante la inminente actitud de “superioridad” que gobierna al ser humano, en cuyo afán de conseguir dominio le permite allegarse de más individuos, por convencimiento o por la fuerza. Esta idea se complementa con el temor de cada ser humano a la muerte, considerándole como el principal motor de la instauración del Estado, lo que permitirá la autoconservación de la especie y al mismo tiempo preservar el orden.

Tal visión enmarcada dentro del contexto bélico de la Guerra Civil, permitió que Thomas Hobbes reuniera dentro de su pensamiento la idea del Estado natural, conformado por el miedo y cuya figura es representada por la monarquía patrimonial, basada en la soberanía del padre de familia; y con la del Estado artificial, el cual tiene como motor la esperanza y la seguridad individual en un contexto democrático, siendo la legalidad de donde derivan de las decisiones del pueblo soberano.

² GONZÁLEZ Uribe Héctor, *Teoría Política*, México, Editorial Porrúa, 1989 pág. 148.

Siendo la definición última de Estado para Hobbes: "...una persona de cuyos actos una gran multitud, por pactos mutuos, realizados entre sí, ha sido instituida por cada uno como autor, al objeto que pueda utilizar la fortaleza y medios de todos, como lo juzgue oportuno, para asegurar la paz y defensa común." ³

Contrario a Aristóteles, Jacobo Rousseau aclara que la familia no es en sí la primera célula del Estado, ya que los individuos al crecer ya no se encuentran natural ni forzosamente ligados a los padres, por lo que gozan de independencia, y quedará sólo en su disposición el permanecer o no dentro de este núcleo. En su obra *El contrato social* (1762), da relevancia a la razón del ser humano, y cómo ésta le permitió allegarse de más individuos con el mismo fin común, derivando así lo que él define como: "Encontrar una forma de asociación que defienda y proteja con la fuerza común la persona y los bienes de cada asociado, y por la cual cada uno, uniéndose a todos, no obedezca sino a sí mismo y permanezca tan libre como antes."⁴ En dicha concepción el hombre pasa de un estado natural a un estado civil, el cual le proporciona una vida regida por la ley, sobreponiéndose a sus deseos individuales.

Desde una visión sociológica, Max Weber (1919) hace a un lado la idea de definir al Estado mediante el estudio de "sus fines", ya que otras formas de organización podrían compartir éstos, por lo que él toma como punto nodal el monopolio del poder y la coacción como su medio específico, fortaleciendo la idea de establecer un dominio institucional mediante la instauración de un poder

³HOBBS, Thomas, *Leviatán*, México, Editorial Fondo de Cultura Económica, pág. 141.

⁴ROUSSEAU, Juan Jacobo, *El Contrato Social*, México, Editorial Porrúa, 1992, pág. 9.

legítimo "...el Estado moderno sólo puede definirse en última instancia a partir de un medio específico que, lo mismo que a toda asociación política, le es propio, a saber: el de la coacción física."⁵ Tal afirmación se refuerza con la existencia de un orden jurídico y administrativo.

Las definiciones jurídicas del Estado, tales como la de Hans Kelsen se apegan estrictamente al Derecho, en cuyo seno recae la existencia del mismo, a través del establecimiento de normas dentro de una sociedad que ha admitido por voluntad propia, constituir una organización política, por lo que la legitimidad en el uso de la fuerza debe realizarse en concordancia con el orden jurídico⁶

Finalmente en la presente investigación, se considerará la visión del tratadista Miguel Acosta Romero, quien en su concepción de Estado toma en cuenta los elementos esenciales de éste, definiéndole como: "La organización política soberana de una sociedad humana establecida en un territorio determinado, bajo un régimen jurídico, con independencia y autodeterminación, con órganos de gobierno y de administración que persigue determinados fines mediante actividades concretas."⁷

1.1.1 Elementos esenciales del Estado

En seguimiento a esta visión, los elementos que constituyen el Estado son cuatro fundamentalmente; **la población**, entendida como el grupo de individuos que deciden de forma natural, o por medio de la razón, conformar una asociación política; el segundo término es **el territorio**, mismo que refleja el espacio geográfico en el cual se rige la población; como tercero se encuentra **el gobierno**,

⁵ WEBER Max, *Economía y Sociedad*, México, Editorial Fondo de Cultura Económica, 1984 pág.1056.

⁶ KELSEN, Hans, *Teoría General del Estado*, México, Editorial Coyoacán, 2005 pág. 18.

⁷ ROMERO, Acosta Miguel, *Compendio de derecho administrativo*, Editorial Porrúa, 1995, págs. 48 y 49.

comprendido como el ejercicio del poder político o de mando de la sociedad; y por último **la soberanía**, siendo la capacidad de autogobernarse, sin la intervención de fuerzas externas.

La **población** como un elemento constitutivo del Estado, se encuentra conformada por un conglomerado de individuos, los cuales integran una sociedad políticamente organizada, en la cual se encontrarán gobernados y a la vez representados. En una concepción jurídica, la población incluye a todos los seres humanos que viven dentro del territorio y que están sujetos a las regulaciones establecidas por el orden jurídico nacional.

En palabras de Fernando Cañizares la población queda definida como: “...la totalidad de seres humanos que habita en el territorio de un Estado, haya o no nacido en él; en otros términos, es el conjunto de individuos que se encuentra bajo la dirección de un gobierno o poder estatal...”⁸

El **territorio** por su parte, constituye el elemento físico y tangible, en el cual la sociedad ha decidido permanecer y cobró importancia como elemento esencial constitutivo del Estado a partir de la instauración de los Estados nacionales, los cuales ya se delimitaban geográficamente. Tal condición permite que el Estado ejerza su soberanía dentro de un ámbito espacial, proteja la propiedad privada de sus ciudadanos, al mismo tiempo que le permite adquirir reconocimiento internacional.

En este seguimiento de ideas, Cañizares amplía tal visión y da al territorio una importancia significativa al definirlo como: el “... espacio donde se asienta una organización política determinada, y el cual no sólo constituye el ámbito espacial

⁸ CAÑIZARES, Fernando Diego, *Teoría del Estado*, Cuba, Editorial Pueblo y educación, 1979, pág. 31.

de validez y eficacia de su ordenamiento jurídico y el radio de acción de su soberanía, sino la fuente más importante de sus riquezas, la base de su creación y desarrollo y la expresión material de su independencia...”⁹

Como tercer elemento se encuentra el **gobierno**, siendo éste la organización específica de poder constituido al servicio del Estado, misma que está dotada de legitimidad y se encuentra impuesta a todos los integrantes, es entonces el órgano ejecutor de todas las medidas y políticas. Tal órgano permite la comunicación e interacción entre los gobernantes y gobernados, permitiendo así, reflejar la voluntad general mediante la participación ciudadana en la toma de decisiones y el puntual cumplimiento de las mismas.

Rousseau por su parte, define al gobierno como: “Un cuerpo intermediario establecido entre los súbditos y el soberano para su mutua comunicación, encargado de la ejecución de las leyes y del mantenimiento de la libertad tanto civil como política.”¹⁰

Por último es necesario considerar la **soberanía** como elemento esencial del Estado, ya que es la facultad que le permite autogobernarse, por lo que su poder político tendrá la capacidad de tomar decisiones que respeten la voluntad general¹¹ sin que fuerzas extranjeras tengan incidencia dentro de éste.

Tal concepto se encuentra enmarcado dentro de la constitución política, y le da al territorio la característica de inviolable. “Propiedad de un poder estatal en cuya virtud tiene la aptitud exclusiva para la autodeterminación y la autoobligación

⁹ Ibíd. pág. 8.

¹⁰ Op. Cit. ROUSSEAU Juan Jacobo, *El Contrato Social*, pág.31.

¹¹ Nota. La soberanía bajo la concepción de Rousseau, pasa de recaer en un solo hombre a ser compartida y representada dentro de la voluntad general, por lo que la toma de decisiones le concierne al pueblo.

jurídicas (que desde un punto de vista exterior se manifiesta como la) plena capacidad internacional que un Estado tiene para obrar, sin sujeción a la soberanía de otro Estado extranjero.”¹²

1.2 Gobierno

El gobierno, así como el ejercicio de la soberanía recaen en los distintos poderes de la Federación, el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial, por lo que es necesario hacer un pequeño esbozo de éstos, así como de los órganos constitucionales autónomos, cuyo análisis se profundizará en el capítulo 3, y las funciones que tienen delegadas cada uno.

Para entender la separación de poderes es necesario revisar el análisis expuesto por Montesquieu del gobierno Inglés en su obra *El espíritu de las leyes*, en el cual el autor los clasifica en tres: **el legislativo**, **el ejecutivo** y **el judicial**¹³, mismos que tendrán funciones específicas y que por ningún motivo podrán recaer en la misma persona. El primero entonces, dicta las leyes, ya sean transitorias o definitivas; el segundo, ejecuta las resoluciones públicas, estableciendo la seguridad; mientras que el tercero juzga y resuelve los delitos entre particulares.¹⁴

Tal visión en teoría dota a la organización política de un mecanismo de pesos y contrapesos, el cual le permite delimitar las funciones de cada poder, sin que alguno se posicione por sobre el otro. En el supuesto que el ejecutivo llegase a recaer en la misma persona que el legislativo, entonces, el panorama no podría

¹² JIMÉNEZ Castro, Wilburg, *Administración Pública para el desarrollo integral*, México, Editorial LIMUSA, 1987. pág. 50.

¹³ Nota. Montesquieu hace referencia inicial de los tres poderes como: el legislativo, el ejecutivo de las cosas relativas al derecho de gentes, y el poder ejecutivo de las cosas que dependen del derecho civil, éste último es considerado después, como el judicial.

¹⁴ MONTESQUIEU, *Del Espíritu de las leyes*, México, Editorial Porrúa, 1992, pág. 104.

ser alentador ya que tal figura podría establecer y ejecutar leyes a su conveniencia; de igual forma si el judicial compartiera su representante con el legislativo, podría sancionar o juzgar de acuerdo a su interés, pudiendo beneficiarse de las resoluciones.

“En un Estado con división tripartita de poderes públicos corresponde al Poder Legislativo (parlamento o congreso), como órgano que representa la soberanía popular, aprobar el presupuesto público (ingresos) y controlar su ejercicio (gasto) a través del deber público de fiscalización superior, y al Poder Ejecutivo y su administración pública, la ejecución de tal presupuesto (gestión financiera) y el informe de sus resultados. El Poder Judicial actúa sólo – con base en el estricto apego a las disposiciones constitucionales (control constitucional) – si hay conflictos sobre la aplicación e interpretación de las normas que rigen esta relación de control y vigilancia entre los otros dos poderes.”¹⁵

1.2.1 Poder Legislativo

Tal poder está depositado en el Congreso, el cual posee la característica de ser bicameral, en el ámbito federal, ya que se encuentra dividido en dos cámaras, siendo éstas, la de Diputados y la de Senadores; su principal facultad dentro de la actividad estatal es expresar la voluntad general del Estado mediante la creación, anulación y aprobación de leyes de carácter general, obligatorio, y coercitivo, en algunos países es quien aprueba el presupuesto y controla su ejercicio.

¹⁵ FIGUEROA, Neri Aimeé, *La Auditoría Superior de México en el horizonte internacional de la fiscalización superior*, México, Editorial Color, S.A. de C.V., diciembre 2007, pág.12.

1.2.2 Poder Ejecutivo

Encuentra su representación comúnmente dentro de una figura unipersonal, la cual es denominada Jefe de Estado, y tendrá como función principal el ejecutar la voluntad general, mediante el cumplimiento de las leyes, tal acción es llevada a cabo en el momento en el que éste las revisa y posteriormente las promulga. De igual manera tiene a su cargo la representación diplomática a nivel internacional, y el uso de las fuerzas armadas, en la visión de Montesquieu éste establece la seguridad pública e impide las invasiones.

1.2.3 Poder Judicial

Por su parte, el poder judicial recae en la Suprema Corte de Justicia y en distintos tribunales, tales figuras administran justicia y dirimen conflictos en cumplimiento con las leyes establecidas. Tiene la facultad de castigar y juzgar las diferencias entre particulares. Aunado a esto, tiene la capacidad de solucionar controversias o contradicciones de intereses entre los poderes del Estado o los diferentes niveles de gobierno.

“Estos tres poderes...se neutralizan produciendo la inacción. Pero impulsados por el movimiento necesario de las cosas, han de verse forzados a ir de concierto”¹⁶.

1.2.4 Órganos constitucionales autónomos

Los órganos constitucionales autónomos, extienden la separación tripartita tradicional (Ejecutivo, Legislativo, Judicial), fortaleciendo así la estructura de pesos y contrapesos dentro de la gobernabilidad democrática y apoyando la divisa del constitucionalismo, en donde “el poder frena al poder”.

¹⁶ Op Cit MONTESQUIEU, *Del Espíritu de las leyes*, pág. 109.

Algunas características de tales órganos autónomos son: autonomía presupuestal, jurídico-política, y administrativa; personalidad jurídica; y debido a su carácter técnico no deben tener influencias provenientes de las fuerzas políticas. Dichas particularidades se abordarán con mayor detenimiento y se ejemplificarán en el capítulo III.

Los pesos y contrapesos generados por el equilibrio de los Poderes de la Unión y los órganos constitucionales autónomos; el principio de legalidad en la acción gubernamental; las garantías contenidas en la Constitución, entre otros elementos, son parte del buen funcionamiento del gobierno, no obstante, hay factores adicionales que garantizan el cumplimiento de sus metas y objetivos, como la rendición de cuentas y la fiscalización.

1.3 Rendición de cuentas

La rendición de cuentas, al igual que el concepto de Estado, ha tenido variaciones a través de los años, ésta ya encontraba importancia dentro del pensamiento de autores como Max Weber, el cual expuso que “los funcionarios, empleados y trabajadores al servicio de una administración no son propietarios de los medios materiales de administración y producción, sino que reciben éstos en especie o dinero y están sujetos a rendición de cuentas”¹⁷.

En la actualidad existen varias teorías que giran en torno al concepto de “rendición de cuentas” utilizado dentro de la lengua española, pero la mayoría converge en que éste proviene de la traducción inexacta del término anglosajón *accountability*, el cual tiene como significado el “ser sujeto a la obligación de

¹⁷ Op. Cit. WEBER Max, *Economía y Sociedad* pág. 175.

reportar, explicar o justificar algo; ser responsable ante alguien de algo”¹⁸, dentro del ámbito gubernamental es un elemento esencial en la relación entre el gobierno y la ciudadanía, ya que el primero debe cumplir su mandato bajo términos de transparencia, eficacia y honestidad.

Una definición bastante explicativa de la funcionalidad de la rendición de cuentas es proporcionada por Mark Philip, en la cual existe una relación entre (A y B), en la que A se encuentra formalmente obligado a informar, explicar y justificar su conducta ante B respecto de un objetivo (M), y cuenta con instrumentos que le permiten vigilarlo, al mismo tiempo que pueden incidir en su actuar vía sanciones o incentivos.¹⁹

O`Donnell en su obra *“Further Thoughts on Horizontal Accountability”*, propone la clasificación de la rendición de cuentas en **horizontal** y **vertical**, mismas que no serán excluyentes, por el contrario, vendrán a ser complementarias. Dicha separación incluye la participación tanto de los poderes de la nación u órganos constitucionales autónomos, instituciones gubernamentales, así como de los medios de comunicación y de la ciudadanía.

1.3.1 Rendición de cuentas horizontal

Se refiere a la “existencia de agencias estatales con autoridad legal para emprender acciones que van desde la supervisión rutinaria, hasta sanciones penales y desafuero en relación con actos u omisiones ilegales de otros agentes o

¹⁸ Auditoría Superior de la Federación, *Noveno Certamen Nacional de Ensayo sobre Fiscalización Superior y Rendición de cuentas*, México, Distrito Federal, Editorial Color, S.A. de C.V., noviembre 2009 pág. 47.

¹⁹ CEJUDO, Guillermo. *La construcción de un Nuevo Régimen de Rendición de Cuentas en las Entidades Federativas*, Serie: Cultura de la Rendición de Cuentas, México, Auditoría Superior de la Federación, pág. 22.

agencias del Estado”²⁰ dentro de ésta clasificación se encuentran las instituciones (comúnmente autónomas), facultadas para vigilar el quehacer gubernamental en cuyo seno tienen la encomienda de fiscalizar. Tal rendición se desarrolla en un ambiente igualitario, ya que las instituciones se encuentran en el mismo nivel jerárquico conservando la independencia que tienen entre sí.

1.3.2 Rendición de cuentas vertical

Se divide en dos, la **electoral** y la **social vertical**, la primera se vincula principalmente con el ciudadano ya que éste tiene el poder de hacer valer su opinión mediante el voto, lo que conlleva a que el gobierno en turno realice sus funciones con responsabilidad para asegurar su permanencia en el poder. La segunda está integrada por los medios de comunicación y por sectores públicos organizados, y ejecutan su función al criticar la toma de decisiones, mismas que pueden ejercer presión, al grado de llevar sus solicitudes a instancias propias de la rendición de cuentas horizontal.²¹

Dubnick por su parte, en su texto *“Accountability and Promise of Performance: In Search of the Mechanisms”*, establece que el fortalecimiento de políticas basadas en la rendición de cuentas traerá consigo beneficios tangibles dentro de la organización política tales como:

- a) Mayor apertura en un mundo amenazado por las ponderosas fuerzas de la jerarquía y la burocratización.
- b) Acceso a arenas imparciales donde los abusos de la autoridad pueden ser desafiados y juzgados.

²⁰ Op cit. ASF, *Noveno Certamen...* pág. 48.

²¹ *Ibíd.* pág. 48.

- c) Presiones y vigilancia que promoverán comportamientos apropiados de parte de los funcionarios públicos.
- d) Mejoras en la calidad de los servicios públicos.²²

En virtud de lo anterior, la rendición de cuentas es considerada un instrumento que ha venido a romper con el esquema de un gobierno opaco o poco transparente, y se ha convertido en un punto nodal dentro de los países que buscan consolidarse como democráticos. Tal acción se encuentra íntimamente ligada a términos como legalidad, acceso a la información y fiscalización²³, los cuales permiten al gobierno interactuar y recobrar la confiabilidad de la ciudadanía en las instituciones.

De igual manera la rendición de cuentas ocupa un papel relevante dentro del concepto *buen gobierno*, el cual a partir de un estudio realizado por el Banco Mundial en 1992, es definido por Jokin Alberdi como la “forma de ejercicio del poder en un país caracterizada por rasgos como la eficiencia, la transparencia, la rendición de cuentas, la participación de la sociedad civil y el estado de derecho, que revela la determinación del gobierno de utilizar los recursos disponibles a favor del desarrollo económico y social.”²⁴

Por otra parte, John Ackerman en su libro “*Estructura Institucional para la Rendición de cuentas: Lecciones Internacionales y Reformas Futuras*”, propone el término de *rendición de cuentas social*, dicha premisa parte de la idea que el gobierno aún con toda su capacidad institucional, debe enfocarse en ciertos sectores que él considera riesgosos, dejando a un lado y sin revisar muchos otros.

²² Op. Cit. CEJUDO Guillermo, *La Construcción de un régimen...* pág.21.

²³ Herramientas que proveen de información a los ciudadanos, mismas que les permiten evaluar el desempeño gubernamental.

²⁴ Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo, (fecha de consulta 26 de julio 2017), disponible en <http://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/24>

Es por eso, que, en dicho modelo, se pretende involucrar a la sociedad en la tarea de vigilancia, siendo esta última, la encargada de llevar la batuta del proceso. El Banco Mundial la define como “un enfoque que se orienta a la construcción de la rendición de cuentas con base en la participación cívica, por ejemplo, cuando se presenta una práctica común de los ciudadanos y/o organizaciones de la sociedad civil de participar directa o indirectamente en la promoción de la rendición de cuentas.”²⁵

1.4 Fiscalización

La fiscalización como parte nodal dentro del concepto de rendición de cuentas, puede definirse como un “sistema de control gubernamental que tiene una connotación muy amplia; se entiende como inspección, auditoría, vigilancia, por citar algunos ejemplos en términos generales se trata de un mecanismo de control para cerciorarse de que se cumple con la ley, por parte de los gobernados”²⁶

Tal actividad genera información precisa sobre el funcionamiento de las instituciones del Estado, por lo que se considera como parte del control del ejercicio del poder, permite hacer un escrutinio minucioso de las erogaciones que realizan los órganos del Estado para satisfacer las necesidades de la población, tratando de alcanzar entre otros fines la seguridad, la justicia y el bien común. Específicamente “...es entendida como el proceso mediante el cual una entidad especializada se encarga de vigilar, supervisar, auditar y verificar que todas las

²⁵ ACKERMAN John M., *Estructura Institucional para la Rendición de cuentas: Lecciones Internacionales y Reformas Futuras*, Auditoría Superior de la Federación, Serie Cultura de la Rendición de Cuentas, México Distrito Federal, Editorial Color, S.A. de C.V., Julio 2011, pág. 814

²⁶ DÍAZ González Luis Raúl, *Diccionario Jurídico para contadores y administradores*, México, Editorial Gasca Sicco, 2002, pág.66.

entidades que manejan recursos públicos los ejerzan conforme a la ley y los planes y programas aprobados por el Poder Legislativo.”²⁷

La fiscalización entonces, permite e incentiva a los gobiernos a buscar mejores estrategias en el uso de los recursos públicos, coadyuvando a erradicar la corrupción, lo que mejorará los resultados, traerá un beneficio social y por ende garantizará la confiabilidad de los ciudadanos en el aparato gubernamental.

1.4.1 Fiscalización contexto internacional

Los órganos encargados de la fiscalización a nivel mundial en la actualidad resultan ser variados y sus características administrativas y de gestión, responden a los distintos contextos históricos, sociales y legales de cada país; pero al mismo tiempo, su finalidad continúa siendo la misma, por lo que encontramos dentro de ellos características y principios similares, tal es el caso de la independencia con la cual tales órganos deben manejarse con respecto a los entes que habrán de fiscalizar, quedando así, excluidos de intereses particulares.

En 1953, el interés de los gobiernos a nivel mundial por homogenizar conceptos en torno a la fiscalización, dieron pie a la integración de la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI, por sus siglas en inglés) con la participación de 34 países. En la actualidad, tras más de 60 años de su creación, dicha organización cuenta con 194 miembros de pleno derecho entre los cuales se encuentra México, y 5 asociados los cuales son: la Association des Institutions Supérieures de Contrôle Ayant en Commum l’usage du francais (AISCCUF), el Banco Mundial, la Organización de las EFS de la Comunidad de

²⁷ Auditoría Superior de la Federación, *Tercer Certamen Nacional de Ensayo sobre Fiscalización Superior y Rendición de cuentas*, México Distrito Federal, Editorial Color, S.A. de C.V., noviembre 2003 pág. 13.

Países de Lengua Portuguesa (OISC/CPLP), The Institute of Internal Auditors (IIA) y el Tribunal de Cuentas de la Unión Económica y Monetaria de África Occidental (UEMOA).²⁸

La INTOSAI es definida como un organismo autónomo, independiente, apolítico y no gubernamental, y es considerada la organización central para la fiscalización pública exterior. Dicho organismo basa su funcionamiento en el intercambio de experiencias, descubrimientos y perspectivas en fiscalización de los países miembros, bajo el lema *Experientia mutua omnibus prodest*, garantizando un avance continuo en dicho tema.²⁹

Tal organismo se subdivide en siete Organizaciones Regionales, entre las que se encuentra la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS), cuya presidencia es rotativa y recae actualmente en México, específicamente en el Auditor Superior de la ASF y la cual tiene como finalidad, la investigación científica; el fomento de educación y conocimientos especiales; y la asistencia, coordinación y asesoramiento profesional para las EFS de América Latina y del Caribe.³⁰

La INTOSAI, es entonces el referente máximo a nivel mundial con respecto a la fiscalización superior, y a pesar de que los miembros tienen autonomía de gestión ante ella, ésta establece principios básicos en dicho tema; tal es el caso de la “*Declaración de Lima sobre las líneas básicas de la fiscalización*”, en cuyo

²⁸ INTOSAI, Acerca de nosotros, (fecha de consulta 15 de noviembre 2016), disponible en <http://www.intosai.org/es/acerca-de-nosotros.html>

²⁹ INTOSAI, Acerca de nosotros, (fecha de consulta 15 de noviembre 2016), disponible en <http://www.intosai.org/es/acerca-de-nosotros.html>

³⁰ INTOSAI, Organizaciones regionales, (fecha de consulta 15 de noviembre 2016), disponible en <http://www.intosai.org/es/organizaciones-regionales/olacefs.html>

documento se definen las líneas básicas de auditoría que deberán implementarse en todos los países, siendo estas las siguientes:

1. Finalidad y tipos de control.
2. Independencia de las EFS y de sus miembros.
3. Relación con Parlamento, gobierno y administración.
4. Facultades de las EFS.
5. Métodos de control, personal de control, intercambio internacional de experiencias.
6. Rendición de informes.
7. Competencias de control de las EFS.³¹

En virtud de lo anterior, se establece que uno de los principios primordiales determinado por la INTOSAI y que coadyuvará a realizar de manera correcta la fiscalización superior es: la independencia. Dicho concepto quedó enmarcado en la *"Declaración de México sobre Independencia de las EFS"*, la cual establece ocho principios básicos del mismo:

1. La existencia de un marco constitucional, reglamentario o legal apropiado y eficaz, así como de disposiciones para la aplicación de facto de dicho marco.
2. La independencia de la autoridad superior de la EFS, y de los "miembros" (para el caso de instituciones colegiadas), incluyendo la seguridad en el cargo y la inmunidad legal en el cumplimiento normal de sus obligaciones.

³¹ Auditoría Superior de la Federación, *Autonomía e Independencia*, México Distrito Federal, Editorial Color, Julio 2011, págs. 10-18.

3. Un mandato suficientemente amplio y facultades plenamente discrecionales en el cumplimiento de las funciones de la EFS.
4. Acceso irrestricto a la información.
5. El derecho y la obligación de informar sobre su trabajo.
6. Libertad de decidir el contenido y la oportunidad (momento) de sus informes de auditoría, al igual que sobre su publicación y divulgación.
7. La existencia de mecanismos eficaces de seguimiento de las recomendaciones de la EFS.
8. Autonomía financiera y gerencial/administrativa, al igual que disponibilidad de recursos humanos, materiales y económicos apropiados.³²

Aunado al conjunto de principios propuestos por la INTOSAI y sus miembros en torno a la fiscalización, se observa que existen distintos tipos de modelos alrededor del mundo, los cuales, de acuerdo a procesos culturales, políticos, históricos entre otros, delimitan las facultades de los mismos. Entre los más destacados se encuentran los siguientes:

- Auditorías o Contralorías
- Tribunales o Cortes de Cuentas, y
- Consejos de auditoría
- **Auditorías o contralorías**

Generalmente en dicho modelo, tales órganos actúan como técnicos del Poder Legislativo, al cual le rinden cuentas e informes, y son coordinados por este, aunque dentro de su estructura y facultades se busca que sean autónomas técnicamente y de gestión, y que sean independientes de los entes auditados.

³² *Ibíd.* págs. 21-24.

Cuentan en su mayoría, con un titular que permanece en el puesto por un periodo de 10 a 15 años en promedio; tienen la facultad de solicitar información a toda institución sea esta pública y en algunos casos a instituciones privadas; y emiten recomendaciones u observaciones hechas a los entes auditados, las cuales no son de carácter obligatorio.

Existen países con este modelo que se rigen bajo el principio de autonomía constitucional, haciéndolas independientes de todos los Poderes, sin embargo sus reportes están dirigidos al Congreso; algunos países que han adoptado este modelo son: Chile, Colombia y Perú.³³

- **Tribunales o cortes de cuentas**

Tales modelos, operan mediante tribunales cuyas decisiones son tomadas colegiadamente por magistrados, lo que les permite fincar directamente responsabilidades o sanciones. El Poder Legislativo o la Asamblea Nacional son los encargados de nombrar a los titulares y en algunos casos, tales como Alemania y Francia, estos tienen independencia de los Poderes de la Unión.³⁴

- **Consejos de auditoría**

La última categoría son los consejos de auditoría, la operación de estos usualmente está sujeta al poder ejecutivo; fungen a través de Consejos; y las prioridades de este modelo son resarcir los recursos del presupuesto federal, por lo que destacan las sanciones de ésta índole.³⁵

³³ Unidad de Evaluación y Control, *Fiscalización Superior Comparada, Una aproximación al estudio de los modelos de fiscalización superior en el mundo*, México Distrito Federal, diciembre 2005, pág. 23.

³⁴ *Ibíd.* pág. 24.

³⁵ *Ibíd.* pág. 25.

1.4.2 Fiscalización en México

Particularmente en México, durante los últimos años, el sistema político se ha visto inmerso en un proceso democratizador, en el que tanto sus instituciones, como sus procedimientos han sido envueltos en esquemas que buscan dar mayor transparencia al ejercicio de los recursos públicos y establecer mecanismos más eficientes y eficaces de la rendición de cuentas.

La fiscalización, entonces, cobra gran importancia dentro de este proceso, ya que tiene como fin último el vigilar el uso correcto de los recursos públicos, así como el cumplimiento de objetivos y metas establecidas dentro de los planes y programas, contribuyendo así a establecer la confianza de los ciudadanos.

Tal proceso aunado a la presión social, dieron pie a la inclusión de la fiscalización y la rendición de cuentas dentro del Plan Nacional de Desarrollo (PND)³⁶ 2001-2006, en el cual el expresidente Vicente Fox Quesada estableció como uno de sus principales compromisos el “Promover la Rendición de Cuentas en el país” señalando “...la necesidad de replantear la estructura de la administración pública para imprimirle eficacia, acabar con el burocratismo, terminar con la corrupción y con el dispendio, y de establecer una nueva relación entre el gobierno y la sociedad, una relación cimentada en el respeto, la transparencia y la rendición de cuentas...”³⁷

³⁶ Documento que, derivado del Sistema de Planeación Institucional establecido, formula el Ejecutivo Federal atendiendo a los objetivos del proyecto nacional contenidos en la Constitución, así como a las demandas y aspiraciones de la sociedad, y a cuyos lineamientos debe sujetarse el diseño y desarrollo de los programas gubernamentales de la administración pública federal.

³⁷ CONEVyT, Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 (fecha de consulta 18 de octubre 2016), disponible en http://bibliotecadigital.conevyt.org.mx/colecciones/conevyt/plan_desarrollo.pdf

De igual manera dentro del PND 2007-2012, la fiscalización cobró relevancia en el apartado de Economía y Finanzas, en el punto 2.1 “Política hacendaria para la competitividad”, en el cual se fijaron objetivos y estrategias que sobresaltan la importancia que tiene la fiscalización y que ésta debe realizarse de forma más oportuna y con mayor eficiencia y eficacia; lo cual contribuiría a transparentar la mejora en la provisión de bienes y servicios para la sociedad.

En la estrategia 1.3 se establecía el “Garantizar una mayor transparencia y rendición de cuentas del gasto público para asegurar que los recursos se utilicen de forma eficiente, así como para destinar más recursos al desarrollo social y económico. El Gobierno Federal buscará que el uso eficiente de los recursos públicos incentive el desarrollo económico, contribuya a mejorar la distribución del ingreso y genere mayores beneficios a la sociedad. Por ello, la política de gasto público para el periodo 2007-2012 garantizará que el uso de los recursos en todos los órdenes de gobierno se realice con criterios de legalidad, honestidad, eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control y rendición de cuentas”.³⁸

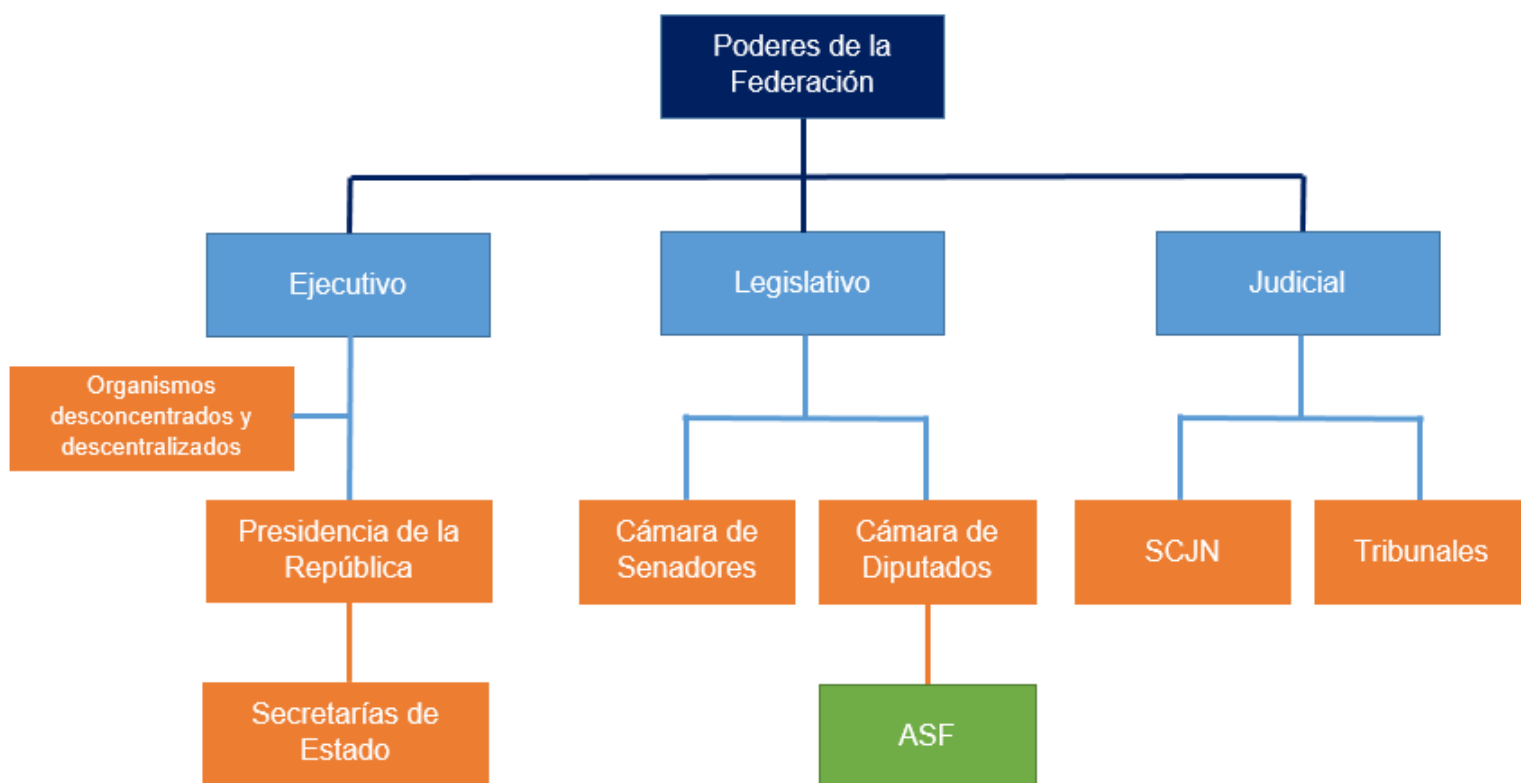
Actualmente la función fiscalizadora en el país, a partir de la aprobación del Sistema Nacional Anticorrupción (2015) se rige mediante los principios de legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad, preceptos que se encuentran contenidos en el artículo 79 constitucional; dicha función, recae en la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación³⁹, la cual funge como el órgano técnico

³⁸ Presidencia de la República, Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 (fecha de consulta 18 de octubre 2016), disponible en <http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/economia-competitiva-y-generadora-de-empleos/politica-hacendaria-para-la-competitividad.html>

³⁹ Actualmente esta facultad recae en la Auditoría Superior de la Federación.

especializado de la Cámara de Diputados (revisar cuadro 1) y es responsable de la revisión y fiscalización de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, de los órganos constitucionalmente autónomos, de las entidades federativas, municipios, así como aquellas entidades que se refiere el artículo 9 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

Cuadro 1. Separación de poderes de la Federación



FUENTE: Elaboración propia con información de la última reforma CPEUM (D.O.F 24 de febrero de 2017.)

Dicha función está sujeta a la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (LFRCF)⁴⁰, la cual reglamenta los artículos 73 fracción XXIV, 74, fracciones II y VI, y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos

⁴⁰ Ley que cobra vigencia desde el 18 de julio de 2016, cuando el Ejecutivo emitió el Decreto que abrogó la *Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación* del 2009.

Mexicanos en materia de revisión y fiscalización de la Cuenta Pública, situaciones irregulares que se denuncien respecto al ejercicio fiscal en curso, la aplicación de las fórmulas de distribución, ministración y ejercicio de las participaciones federales, y el destino y ejercicio de los recursos provenientes de financiamientos contratados por los estados y municipios.⁴¹

Dentro del proceso de fiscalización en México, la Cuenta de la Hacienda Pública Federal⁴², resulta ser un instrumento crucial, ya que tal elemento sirve como insumo para dar inicio al proceso fiscalizador, el cual culmina con el informe que la Auditoría Superior de la Federación (ASF) presenta ante la Cámara de Diputados. Tal cuenta, es el “documento que los Poderes de la Unión y los entes públicos federales, a través del Ejecutivo Federal, rinden de manera consolidada, a la Cámara de Diputados sobre la gestión financiera del ejercicio fiscal respectivo”.⁴³

Con fundamento en la LFRCF, artículo primero, la revisión de la Cuenta Pública comprende: “la fiscalización de la gestión financiera de las entidades fiscalizadas para comprobar el cumplimiento de lo dispuesto en la Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos, y demás disposiciones legales aplicables, en cuanto a los ingresos y gastos públicos, así como la deuda pública, incluyendo la revisión del manejo, la custodia y la aplicación de recursos públicos federales...”⁴⁴.

⁴¹ Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, última reforma D.O.F 18 de julio de 2016.

⁴² Tal término será sustituido durante el trabajo por el de “Cuenta Pública”.

⁴³ GONZÁLEZ de Aragón, Arturo, *Para entender la Auditoría Superior de la Federación*, México, Ediciones Nostra, 2009, pág. 62

⁴⁴ Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, última reforma D.O.F 18 de julio de 2016.

1.4.2.1 Entidades de Fiscalización Superiores Locales (EFSL)

En México coexisten distintas Entidades de Fiscalización Superiores Locales (EFSL), las cuales tienen características distintas dependiendo del contexto político, histórico, económico y normativo de cada entidad federativa; por lo que se pueden encontrar desde aquellas que demuestran autonomía en su labor, hasta las que se encuentran sometidas a la voluntad del gobernador; también aquellas cuyos procesos de control y gestión son sofisticados, mientras que otras, esencialmente basan su accionar en la voluntad política.

Previo a la existencia de las EFSL, la revisión de cuentas públicas de los estados era responsabilidad de una institución auxiliar del Congreso local, comúnmente denominada Contaduría Mayor de Hacienda, la cual dependía en casi todos los aspectos del Congreso, desde la asignación de presupuesto, organización interna, e incluso en algunos casos la designación del titular de dicha dependencia. Tal contexto trajo consigo que la fiscalización se caracterizara por la falta de claridad en las revisiones e incluso la manipulación de los resultados, todo esto enmarcado por la carencia de procedimientos técnicos y criterios políticos ⁴⁵

Para el año 2000 legalmente el panorama comenzó a cambiar, ya que el estado de Zacatecas publicó su Ley de Fiscalización Superior del Estado, a la cual le siguieron otros estados como Veracruz y Campeche, dando lugar a que la mayoría de las entidades hicieran reformas en materia de revisión a la Cuenta Pública para 2008; dichos cambios acrecentaron la capacidad del poder legislativo en materia de fiscalización. En ese mismo año y como respuesta a la falta de

⁴⁵ RÍOZ CÁZARES, Alejandra, PARDINAS Juan E., *Hacia la reforma constitucional: Las entidades de fiscalización superior en México*, México, División de Administración Pública, CIDE, 2008, pág. 9.

transparencia en el manejo y fiscalización de los recursos estatales, el Congreso de la Unión aprobó el 7 de mayo, una reforma al artículo 116, la cual obligó a las legislaturas locales a ajustar su marco normativo con la finalidad de garantizar la autonomía política y de gestión de sus EFSL.⁴⁶

Las EFSL entonces, pueden ser entendidas como órganos de carácter técnico que revisan, analizan, auditan y dictaminan las cuentas públicas de los estados, de igual manera en caso de encontrar actos ilícitos, son responsables de informar a las autoridades competentes, las cuales en su caso emitirán las sanciones correspondientes.

Actualmente, las 32 EFSL forman parte, al igual que la Auditoría Superior de la Federación, de la *Asociación Nacional de Organismos de Fiscalización Superior y Control Gubernamental* denominada ASOFIS, la cual se establece como una organización autónoma, apartidista, independiente y de apoyo técnico; y tiene por objeto orientar y fundamentar las acciones de la fiscalización superior en México, conforme a los criterios aceptados por sus miembros y a los principios rectores de la fiscalización, como son legalidad, eficiencia y eficacia así como coadyuvar al cumplimiento de los objetivos del Sistema Nacional de Fiscalización y del Sistema Nacional Anticorrupción.⁴⁷

⁴⁶ *Ibíd.* pág. 10

⁴⁷ ASOFIS, ¿Qué es la ASOFIS?, (fecha de consulta 3 de febrero 2017), disponible en http://www.asofis.org.mx/Section/2_Acerca

La ASOFIS se divide en cuatro grupos regionales como se muestra a continuación:

Cuadro 2. Grupos regionales de la ASOFIS

GRUPOS	ESTADOS
UNO	Baja California, Baja California Sur, Chihuahua, Coahuila, Durango, Nuevo León, Sinaloa y Sonora
DOS	Aguascalientes, Colima, Guanajuato, Michoacán, Jalisco, Nayarit, San Luis Potosí, y Zacatecas
TRES	Ciudad de México, Estado de México, Guerrero, Hidalgo, Morelos, Puebla, Querétaro, Tamaulipas y Tlaxcala
CUATRO	Campeche, Chiapas, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán

FUENTE: Elaboración propia con información en: ASOFIS, ¿Qué es la ASOFIS?, <http://www.asofis.org.mx>

En 2015, Anahí Gutiérrez a través de la Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública, publicó una evaluación, en la cual midió el desempeño de 17 EFSL de las cuales obtuvo información. Dicho estudio tomó en cuenta distintos factores, tales como: la capacidad en el desarrollo de las auditorías (auditorías realizadas, sujetos de fiscalización auditados y personal auditor en la EFS); cobertura de la fiscalización local (alcance de la función fiscalizadora sobre el presupuesto público local y alcance de las auditorías de desempeño); y la efectividad del proceso auditor (acciones de las auditorías). De tal investigación se determinó el *índice de desempeño* de las EFSL, el cual tuvo un rango del 0 al 1, donde el 1 se refiere a las EFSL con suficientes capacidades en el desarrollo de auditorías, cobertura de fiscalización y efectividad en su proceso auditor, mientras

que el 0 representa una EFSL con desempeño deficiente con respecto a los indicadores evaluados.⁴⁸

Cuadro 3. Resultados del índice de desempeño de las EFSL

1	NUEVO LEÓN	0.92
2	HIDALGO	0.87
3	OAXACA	0.82
4	CAMPECHE	0.80
5	DISTRITO FEDERAL	0.79
6	COLIMA	0.76
7	CHIAPAS	0.74
8	SONORA	0.71
9	GUERRERO	0.70
10	AGUASCALIENTES	0.67
11	MICHOACÁN	0.64
12	JALISCO	0.60
13	QUINTANA ROO	0.60
14	SINALOA	0.57
15	CHIHUAHUA	0.50
16	BAJA CALIFORNIA	0.49
17	VERACRUZ	0.46

FUENTE: GUTIÉRREZ, Anahí, *La fiscalización Superior a nivel subnacional en México. Una evaluación del desempeño de las Entidades de Fiscalización Superior (EFS) Locales*, Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública, Volumen IV, Número 2, México, Guanajuato, 2015, pág. 160.

Se determinó que las EFSL con mejor desempeño de acuerdo a dicho índice fueron Nuevo León e Hidalgo, mismas entidades que contaban con gobiernos sin mayoría, entendiéndose como la condición en la cual existe pluralidad del Congreso con respecto al partido en el poder; mientras que la peor evaluada fue Veracruz, la cual hasta 2013 había contado con un gobierno unificado en el cual el partido en el gobierno contaba con más de la mitad de los asientos en el Congreso. Tales afirmaciones refuerzan la necesidad de establecer mecanismos que no se encuentren ligados a los partidos políticos que ostentan el poder,

⁴⁸ GUTIÉRREZ, Anahí, *La fiscalización Superior a nivel subnacional en México. Una evaluación del desempeño de las Entidades de Fiscalización Superior (EFS) Locales*, Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública, Volumen IV, Número 2, México, Guanajuato, 2015, pág. 141.

porque si bien, la ley dota de cierta autonomía a las EFSL, éstas continúan bajo la inercia e influencia políticas.⁴⁹

1.4.2.2 La Secretaría de la Función Pública

La función fiscalizadora en el país actualmente también recae en la Secretaría de la Función Pública (SFP), dependencia del Poder Ejecutivo Federal, la cual tiene como objetivo dentro del marco de control interno, el vigilar las actividades de los servidores públicos federales, determinar la política de compras de la Federación, auditar el gasto de recursos federales y coordinar a los órganos internos de control en cada dependencia federal, entre otras funciones.⁵⁰

Como primer antecedente de la SFP, en 1824 se encuentra el Departamento de Cuenta y Razón, el cual formulaba los presupuestos y la Cuenta de Ingresos y Egresos, el cual fue suprimido en 1831. Para 1867 y respondiendo al esquema de centralización la Secretaría de Hacienda fue designada como la única dependencia fiscalizadora, la cual a través de la Tesorería General ejercía las facultades de recaudación y distribución de los caudales públicos.⁵¹

En 1982 ante la necesidad de armonizar y fortalecer la función de control en el Sector Público se presentó ante el Congreso una iniciativa la cual dio origen a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, con el propósito de integrar

⁴⁹ *Ibíd.* pág. 159.

⁵⁰ Secretaría de la Función Pública, ¿Qué hacemos?, (fecha de consulta 7 de marzo 2017), disponible en <http://www.gob.mx/sfp/que-hacemos>

⁵¹ Secretaría de la Función Pública, Manual de Organización General de la Secretaría de la Función Pública, (fecha de consulta 7 de marzo 2017), disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regla/n280.pdf>

en esta dependencia las funciones de control y evaluación global de la gestión pública.⁵²

Posteriormente, en 1994 se modificó el nombre de la dependencia a Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, aunado a esto con la implementación del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 se determinó facultar a dicha Secretaría en la designación y remoción directa de los contralores internos de las dependencias y entidades y de la Procuraduría General de la República.⁵³

Fue hasta el 10 de abril de 2003 cuando la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo cambió su denominación por la Secretaría de la Función Pública, a la cual le fue conferida la atribución para dirigir, organizar y operar el Sistema de Servicio Profesional de Carrera en las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada.⁵⁴

Con la aprobación del PND 2007-2012, el cual establecía como uno de sus objetivos rectores el impulsar la consolidación de una administración ética y eficaz, transparente y responsable, que rindiera cuentas y combatiera la corrupción; la Secretaría de la Función Pública, instauró el *Programa Especial de Mejora de la Gestión en la Administración Pública*, el cual tenía como objetivo orientar al gobierno bajo un enfoque de resultados, más allá de sólo enfocarse en los procesos. Esto trajo consigo el fortalecimiento de las facultades de control y

⁵² Secretaría de la Función Pública, Antecedentes, (fecha de consulta 7 de marzo 2017), disponible en <http://www.funcionpublica.gob.mx/unaopspf/mision/antecede.htm>

⁵³ Secretaría de la Función Pública, Antecedentes, (fecha de consulta 7 de marzo 2017), disponible en <http://www.funcionpublica.gob.mx/unaopspf/mision/antecede.htm>

⁵⁴ Secretaría de la Función Pública, Antecedentes, (fecha de consulta 7 de marzo 2017), disponible en <http://www.funcionpublica.gob.mx/unaopspf/mision/antecede.htm>

evaluación gubernamentales que tenía a cargo dicha secretaría, así como en auditorías a la obra y a las contrataciones públicas.⁵⁵

En 2015 y por designación presidencial, se nombró a Virgilio Andrade Martínez como el titular, confiriéndole la tarea de reforzar los procesos de control, fiscalización y auditoría del Gobierno de la República; todo esto en el marco de la instauración del Sistema Nacional Anticorrupción, en el cual se pretende fortalecer a dicha dependencia mediante dos funciones: la fiscalización en el manejo de recursos y el desarrollo administrativo.

En el segundo capítulo se ahondará en los antecedentes, características y facultades de la ya mencionada Auditoría Superior de la Federación, identificando las áreas de riesgo y oportunidad de dicho órgano, lo que nos permitirá establecer con precisión si ésta cumple cabalmente sus objetivos, o si es necesario reestructurarla hasta convertirla en un órgano verdaderamente autónomo.

⁵⁵ Secretaría de la Función Pública, Antecedentes, (fecha de consulta 7 de marzo 2017), disponible en <http://www.funcionpublica.gob.mx/unaopspf/mision/antecede.htm>

Capítulo 2

Quienes hemos recibido la oportunidad de servir a México en las tareas de fiscalización superior, tenemos clara nuestra misión de colaborar con la creación de mecanismos e instrumentos que consoliden la gestión gubernamental. Todos debemos entender que la fiscalización superior y la rendición de cuentas son las acciones que propician verdaderamente la confianza en la sociedad. Tenemos una responsabilidad ante ella que trasciende los intereses particulares o de grupo y que se inscribe en un compromiso que debemos honrar ante los mexicanos. El valor de este compromiso, es un asunto de conciencia y de valores éticos y morales.

Arturo González de Aragón

La Auditoría Superior de la Federación

Actualmente los gobiernos que tienen la intención de consolidarse como democráticos, muestran un interés preponderante en el proceso de fiscalización, ya que éste fortalece o disminuye la confiabilidad que el ciudadano tiene hacia ellos y por lo tanto define el grado de legitimidad del mismo.

En este apartado se abordará la evolución de la fiscalización en México, para ello se realizará un análisis cualitativo de los antecedentes, características y facultades de los organismos que han tenido encargada dicha labor, culminando con el estudio de la ASF y su actual funcionamiento.

Dicho análisis nos permitirá vislumbrar cuales son las áreas de riesgo y oportunidad que tiene la ASF en el contexto actual, así como establecer los mecanismos o modificaciones políticas y administrativas que tal institución debe instaurar para llevar a cabo sus funciones de manera completamente independiente.

2.1 Antecedentes de la ASF

El interés de vigilar y tener el control de los recursos públicos dentro del país, se encuentra desde la época prehispánica, ya que desde el imperio azteca se vislumbraba la figura de *calpixque*, misma que tenía dentro de sus facultades el cobrar los impuestos provenientes de los pueblos sujetos a él y de los habitantes mexicas, así como de mantener el control dentro de la organización y la administración pública.⁵⁶

Con la entrada e invasión de los españoles a Tenochtitlán, surgen nombramientos impuestos por Hernán Cortés, mismos que respondían a la Corona Española, los ministros, tesoreros, factores y contadores, se encargaban de la recolección de los impuestos y registraban todos los movimientos en el Libro Común de Largo Universal de Hacienda Real. Para 1524 el Rey de España decide establecer en la Nueva España un mecanismo institucional para ésta actividad, surgiendo así el Tribunal de Cuentas, el cual defendía los intereses de la monarquía española, e incluso investigó y acusó a Cortés por desvío de fondos.⁵⁷

La figura del Tribunal de Cuentas tuvo una permanencia de casi ochenta años sin que existieran cambios en sus funciones, las cuales consistían en llevar una memoria de la cuenta general del presupuesto, incluyendo en ella las observaciones y sanciones en el caso de que hubiese existido algún tipo de desvío o abuso en la recaudación o distribución de los fondos públicos. Fue hasta el 14 de febrero de 1605, cuando Felipe III, Rey de España, instauró el Tribunal de

⁵⁶ Op. Cit. FIGUEROA Aimeé, *La Auditoría Superior de México en el horizonte internacional de la fiscalización superior*, pág. 29.

⁵⁷ *Ibíd.* pág. 30.

Cuentas de América con sede en México, Perú y Colombia, figura que cobró gran importancia en el control del presupuesto durante la época colonial.⁵⁸

Tras la independencia de México en 1821 y ante el conflicto político que se vivía en el país, se instauraron diversos organismos encargados de realizar la función fiscalizadora, alternándose entre Tribunales de Cuentas y Contadurías dependiendo del grupo que ostentara el poder (liberales o conservadores) los cuales con el paso del tiempo fueron adquiriendo nuevas atribuciones y modificaron su estructura.

Con la promulgación de la primera Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en 1824 se creó la Contaduría Mayor de Hacienda misma que, tenía dentro de sus principales funciones: realizar el examen y la glosa de la contabilidad de los ramos de hacienda y crédito público del presupuesto federal. En 1826 se expidió un decreto, el cual contenía las características y de los informes que se debían presentar ante el Congreso.⁵⁹

La Contaduría Mayor de Hacienda continuó en sus funciones hasta 1836, año en el que se creó la Comisión Inspector de la Cámara de Diputados y posteriormente, en 1838 fue sustituida por el Tribunal de Cuentas, el cual tenía entre sus facultades imponer multas, suspensiones de empleo y privaciones de sueldo a los empleados morosos que no cumplieran con sus deberes.⁶⁰

Por decreto el 2 de septiembre de 1846 el Tribunal de Cuentas desapareció y se restableció la Contaduría Mayor de Hacienda, la cual desarrolló sus

⁵⁸ *Ibíd.* pág. 30.

⁵⁹ *Op. Cit.* GONZÁLEZ Arturo, *Para entender la Auditoría Superior de la Federación*, pág. 11.

⁶⁰ *Op. Cit.* FIGUEROA Aimeé, *La Auditoría Superior de México en el horizonte internacional de la fiscalización superior*, pág. 30.

atribuciones hasta 1853, año en el que el presidente Santa Anna instauró nuevamente la figura del Tribunal, misma que duró solo dos años, ya que en 1855 fue abrogada una vez más. En esta ocasión la Contaduría Mayor de Hacienda operó durante diez años, hasta que en 1865 el emperador Maximiliano reconstituyó el Tribunal de Cuentas, tal organismo sólo duró 2 años, ya que en 1867 acompañada de la restauración de la República surgió nuevamente la Contaduría Mayor de Hacienda de la mano de Benito Juárez.⁶¹

De 1867 al 2000 no existieron cambios en la denominación de la Contaduría Mayor de Hacienda, no obstante, tal organismo evolucionó resultado de diversas reformas a la Constitución y a las leyes orgánicas por las que se regía, esto con la finalidad de adecuarse a las exigencias de la sociedad y el contexto político del momento. Por ejemplo, en 1874 se confirió a la Cámara de Diputados a través de la Contaduría Mayor de Hacienda, el poder exclusivo de supervisar los gastos públicos.

Entre los cambios estructurales más importantes dentro de la Contaduría Mayor de Hacienda, se encuentra la promulgación de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de 1896, la cual constituyó principios fundamentales que en la actualidad siguen presentes, tal es el caso de la dependencia del organismo fiscalizador ante la Cámara de Diputados.⁶²

Tal dependencia ante la Cámara de Diputados sigue vigente, ya que ésta designa mediante el voto de dos terceras partes al titular y en su caso lo remueve; le autoriza el presupuesto; y revisa los alcances, métodos, lineamientos y

⁶¹ Op. Cit. GONZÁLEZ Arturo, *Para entender la Auditoría Superior de la Federación*, pág. 11.

⁶² Op. Cit. FIGUEROA Aimeé, *La Auditoría Superior de México en el horizonte internacional de la fiscalización superior*, pág.32.

procedimientos de la institución mediante la Comisión de Vigilancia modificándolos si así lo cree necesario. Por lo que dicha dependencia dentro del contexto político actual resulta ser uno de los mayores impedimentos para que el órgano fiscalizador planee y actúe de manera apartidista e independiente, dejando áreas de oportunidad y riesgo que deberán ser minimizadas mediante la instauración de un órgano de fiscalización objetivo.

En 1917, tras el periodo revolucionario se promulgó una nueva Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, la cual ratificó la figura de la Contaduría Mayor de Hacienda como la única responsable de supervisar los gastos públicos.

Dos décadas después, en 1937, se promulgó la Ley Federal de la Contaduría Mayor de Hacienda, la cual fue sustituida el 29 de diciembre de 1978, ésta última, tuvo vigencia hasta el año 2000, en ella se determinó a la Contaduría como el órgano técnico de la Cámara de Diputados a cargo de la revisión de las cuentas públicas del gobierno federal y del departamento del Distrito Federal.⁶³

Las reformas constitucionales de 1999 a los artículos 73, 74, 78 y 79, dieron origen a la nueva entidad de fiscalización superior de la Federación, y fue hasta el 25 de julio del año 2000, en el que se determinó la nueva estructura de dicho órgano dentro de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación. En dicha ley se fijó el nombre de Auditoría Superior de la Federación, y se establecieron los procedimientos para elegir a su titular y los medios de contacto que deben subsistir ante la Cámara de Diputados.

⁶³ *Ibíd.* pág. 32.

Cuadro 4. Cronología de la evolución de los órganos de fiscalización en México

Año	Acontecimiento
1437	El Tribunal de Cuentas se funda en España por el Rey Juan II de Castilla.
1605	El Rey Felipe III promulga la fundación de los Tribunales de Cuentas en los territorios coloniales (México, Perú y Colombia), en concordancia con la organización y las funciones de la Contaduría Mayor de Castilla.
1824	Se promulga la primera Constitución del México Independiente. El Tribunal de Cuentas de la Colonia es sustituido por la Contaduría Mayor de Hacienda.
1836	Se crea la Comisión Inspector de la Cámara de Diputados.
1838	La Contaduría es sustituida por el Tribunal de Cuentas.
1840	Se promulga el Reglamento Interno del Tribunal de Cuentas.
1846	El Tribunal se sustituye nuevamente por la Contaduría.
1853	El presidente Santa Anna restablece el Tribunal de Cuentas.
1855	El Tribunal es abrogado una vez más.
1857	Se promulga una nueva Constitución Liberal restableciéndose la Contaduría Mayor bajo la jurisdicción y autoridad del Congreso. Se abroga el Senado.
1865	El Emperador Maximiliano restablece el Tribunal de Cuentas.
1867	Los liberales derrotan el movimiento conservador y el presidente Juárez restablece la Contaduría.
1874	Un nuevo grupo de reformas restablece el Senado, pero confiere a la Cámara de Diputados a través de la Contaduría Mayor de Hacienda, el poder exclusivo de supervisar los gastos públicos.
1896	Se promulga la primera Ley Federal de la Contaduría.
1906	Se promulga un nuevo reglamento interior.
1917	Se promulga una nueva Constitución como resultado de la Revolución. La contaduría se ratifica como la entidad legislativa responsable de supervisar los gastos públicos.
1937	Se promulga una nueva Ley Federal de la Contaduría Mayor de Hacienda.
1978	Una nueva Ley Federal sustituye a la de 1937.
1980	Se publica el Reglamento Interior.
1988	Se publica un nuevo reglamento interior que prevalece hasta 1997.
1995	El presidente Ernesto Zedillo envía una iniciativa al Congreso para crear la Auditoría Superior de la Federación, una nueva entidad supervisora, dependiente de la Cámara de Diputados.
1999	La Cámara aprueba la creación de la Entidad de Fiscalización de la Federación.
2000	Se abroga la Contaduría Mayor de Hacienda y se aprueba la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, creando la Auditoría Superior de la Federación.

FUENTE: PÉREZ, Germán, MARTÍNEZ, Antonia (Compiladores). *La Cámara de Diputados en México*. Ed. H. Cámara de Diputados, México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Porrúa, 2000, pág. 156.

En 2015, se reformaron distintos artículos de la Constitución como estrategia del gobierno mexicano para combatir la corrupción, como lo fueron el 74, fracciones II y VI, 76, fracción II, 79, fracciones I, II y IV, entre otros, pero fue hasta el 18 de julio de 2016, cuando se publicó la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (LGSNA), dicho sistema pretende establecer acciones y mecanismos de coordinación entre sus integrantes, promoviendo el intercambio de información, lo que permitirá avanzar en el desarrollo de la fiscalización de los recursos públicos; tales cambios se profundizarán en el apartado II.5 de la presente investigación, *El papel de la ASF en el Sistema Nacional Anticorrupción*.

2.2 Plan Estratégico y estructura de la ASF

Con la finalidad de cumplir con las atribuciones que le otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, la ASF diseñó un plan estratégico, mismo que abarca el periodo de 2011 a 2017, el cual es el periodo del actual titular, en él establece su misión, visión, marco de actuación, objetivos estratégicos y metas de manera coherente y ordenada, los cuales se describen a continuación:

2.2.1 Misión

“La misión de la ASF es fiscalizar la Cuenta Pública mediante auditorías que se efectúan a los tres Poderes de la Unión, a los órganos constitucionalmente autónomos, a las entidades federativas y municipios del país, así como a todo ente que ejerza recursos públicos federales, incluyendo a los particulares. Conforme a su mandato legal, el propósito es verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en las políticas y programas gubernamentales, el adecuado

desempeño de las entidades fiscalizadas, y el correcto manejo tanto del ingreso como del gasto público.”⁶⁴

2.2.2 Visión

“Al llevar a cabo su misión, la ASF busca posicionarse como una institución objetiva e imparcial, técnicamente sólida y sujeta a un proceso de mejora continua, cuyos productos puedan constituirse en un elemento central para el Poder Legislativo en la definición de las asignaciones presupuestarias de los programas, proyectos y políticas públicas. De esta manera, contribuirá a generar confianza en la ciudadanía respecto al manejo de los recursos y a fortalecer una cultura gubernamental de transparencia y rendición de cuentas”.⁶⁵

Al ser el órgano técnico especializado en fiscalización de la Cámara de Diputados, la ASF se rige por un marco jurídico, técnico y ético.

En cuanto a la parte jurídica la ASF se encuentra normada por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (LFRCF), mismas que durante el 2016 han sufrido modificaciones a raíz de la instauración del Sistema Nacional Anticorrupción como ya antes se ha mencionado.

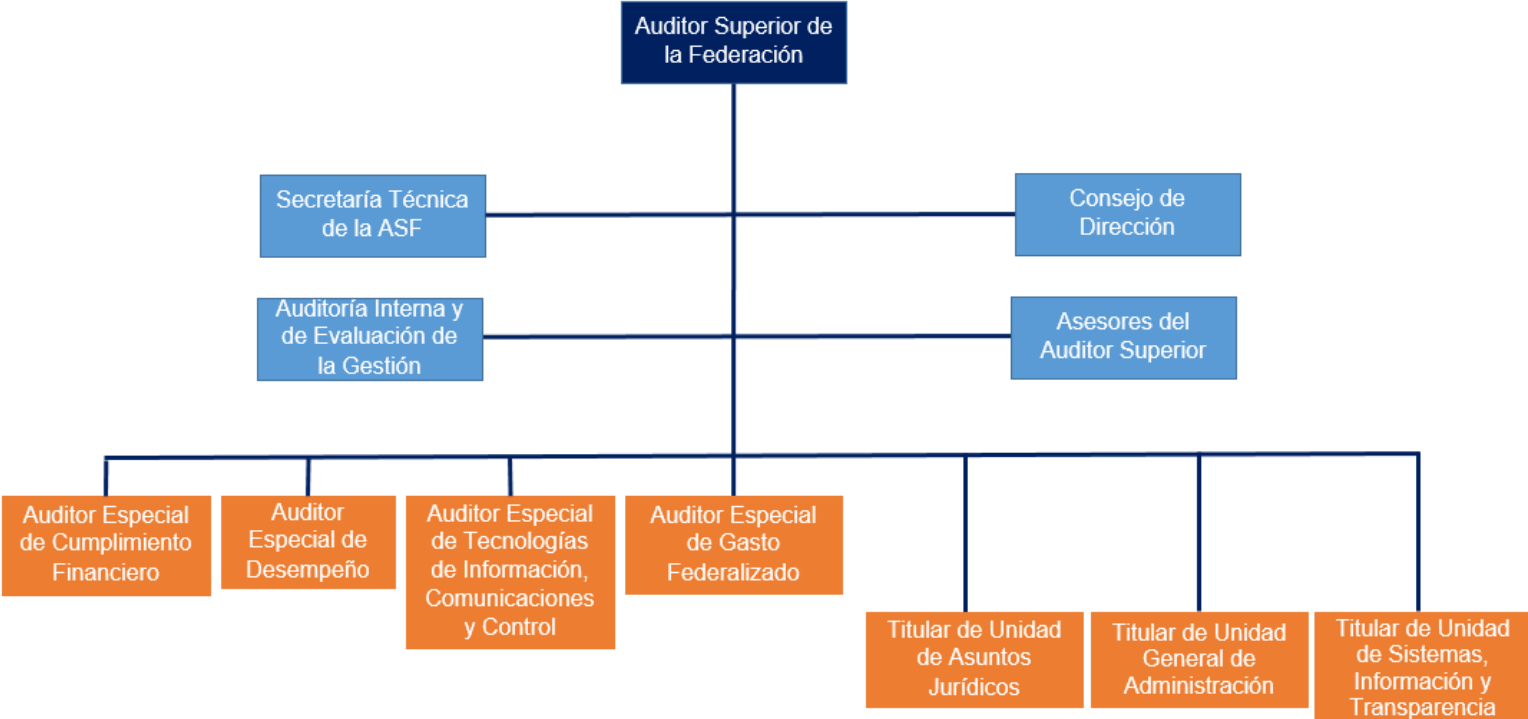
En lo correspondiente al marco técnico, la ASF ha instaurado procedimientos y normas de auditoría, los cuales contribuyen a que ésta realice sus funciones y tareas bajo un mismo enfoque, basándose no sólo en el ámbito nacional, pues más allá de éste, ha incorporado prácticas internacionales basadas en las mejores prácticas y principios de la INTOSAI.

⁶⁴ Auditoría Superior de la Federación, *Plan estratégico de la ASF (2011-2017)*, México Distrito Federal, Editorial Data Print, Febrero 2011 pág. 9.

⁶⁵ *Ibíd.* pág. 9.

Finalmente, la ASF presta un interés preponderante en el actuar ético del personal que la integra, rigiéndose por principios tales como la integridad, la equidad, la competencia profesional, la confiabilidad y la independencia, dichos valores se encuentran plasmados en su Código de Ética, el cual es parte nodal en el posicionamiento de la institución como un organismo confiable ante la sociedad.⁶⁶

2.2.3 Organigrama de la ASF

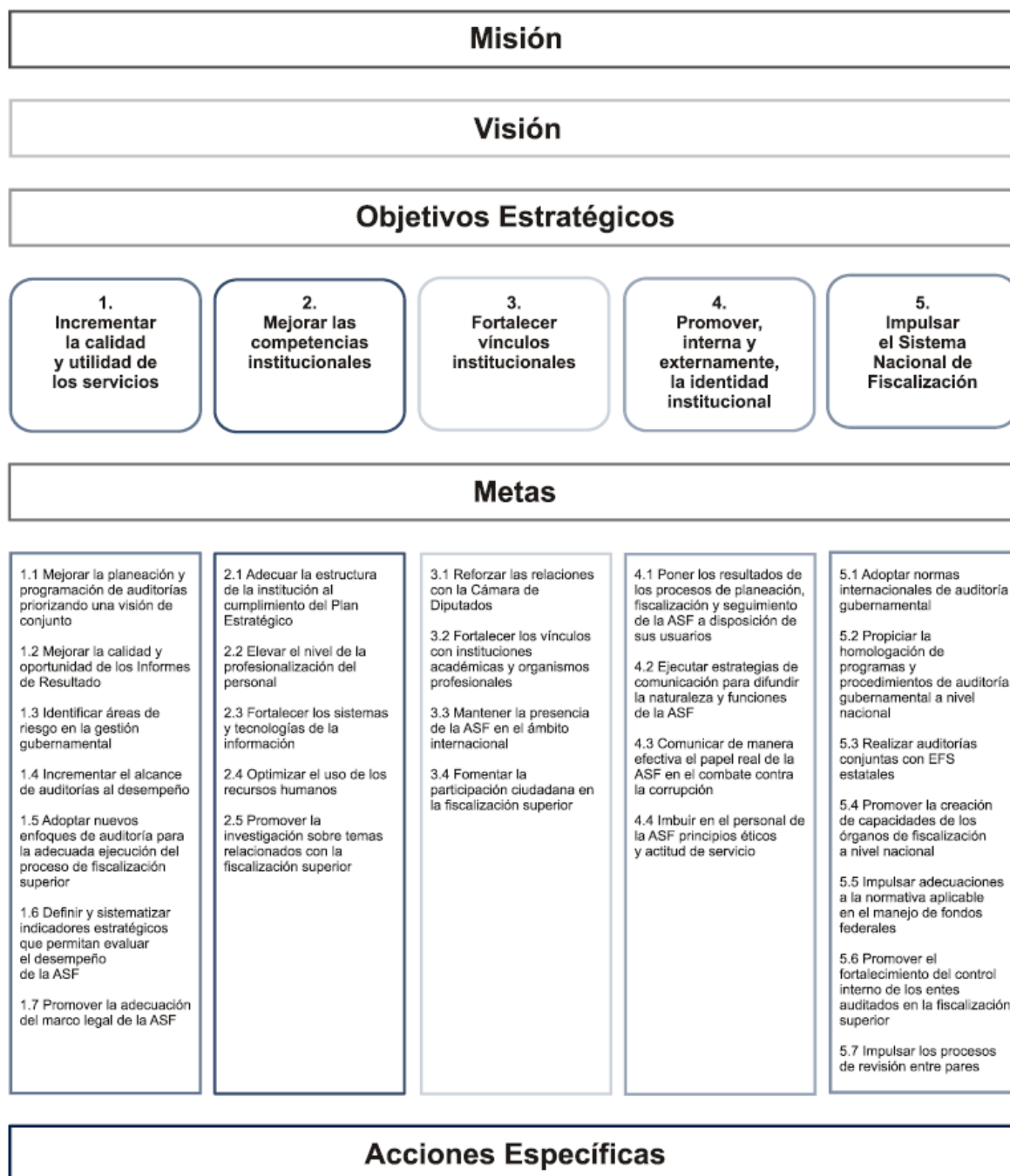


FUENTE: Elaboración propia con información del Reglamento Interior de la ASF.

⁶⁶ *Ibíd.* pág. 10.

2.2.4 Objetivos estratégicos

Con el propósito de fortalecer la función de fiscalización dentro de la ASF, la institución instauró cinco objetivos estratégicos, los cuales a su vez contienen las metas a realizarse durante este periodo (2011-2017).



FUENTE: Plan estratégico de la ASF (2011-2017)

Objetivo estratégico 1. Incrementar la calidad y utilidad de los servicios

“La información generada por la ASF debe repercutir en el adecuado desarrollo y orientación de las políticas de gobierno, lo que a su vez influirá en el propósito fundamental del Estado de lograr un mayor bienestar social, por lo que la institución requiere poner énfasis en la calidad y utilidad de sus servicios.”⁶⁷

Con la instauración de dicho objetivo la ASF pretende sistematizar la información de los entes a revisar, con el propósito de mejorar la planeación y programación de sus auditorías, incorporando indicadores cuantitativos y cualitativos que le permitan dirigir los esfuerzos y recursos hacia aquellas entidades o áreas prioritarias en el país. Los resultados de dichas auditorías quedan plasmados en informes, los cuales privilegian la claridad, la concisión y la precisión.

Aunado a esto, en la meta 1.7 de dicho objetivo, se establece como prioridad el promover la adecuación del marco legal de la ASF, lo cual le da pauta a dicha institución para que en el caso de encontrar áreas de oportunidad que le permitan desempeñar de manera más eficiente su labor, ésta deberá impulsar las reformas jurídicas necesarias ante la Cámara de Diputados. Si dicha meta se encaminara a buscar la autonomía total de la ASF ésta podría derivar en los cambios propuestos en el capítulo IV de la presente investigación.

⁶⁷ *Ibíd.* pág. 11.

Figura 1. Incrementar la calidad y utilidad de los servicios



FUENTE: Plan estratégico de la ASF (2011-2017)

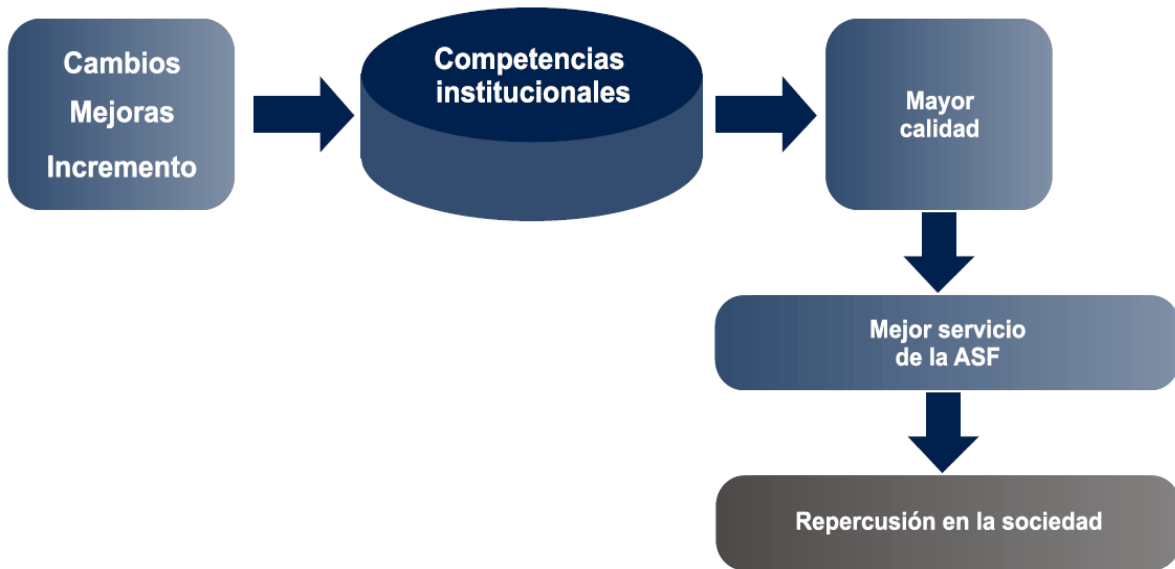
Objetivo estratégico 2. Mejorar las competencias profesionales

“Con el fin de que la ASF cuente con los elementos suficientes y necesarios para cumplir su mandato, revisará su organización y funciones para llevar a cabo cambios que posibiliten mejoras en sus procesos, aumento de sus capacidades y, como consecuencia, incremento de la calidad de los servicios que presta a la sociedad.”⁶⁸

Durante el periodo 2012-2017 y en cumplimiento de tal objetivo la ASF tuvo un cambio importante dentro de su estructura, incorporando áreas de acuerdo a las necesidades detectadas en los años pasados, tales como la instauración de la Auditoría Especial de Tecnologías de Información, Comunicaciones y Control. De igual manera implantó un proyecto de certificación en fiscalización superior, el cual pretende capacitar a las áreas auditoras con la finalidad de proporcionarles los conocimientos adecuados para llevar a cabo su labor de manera eficiente.

⁶⁸ Ibíd. pág. 15.

Figura 2. Mejorar las competencias profesionales



FUENTE: Plan estratégico de la ASF (2011-2017)

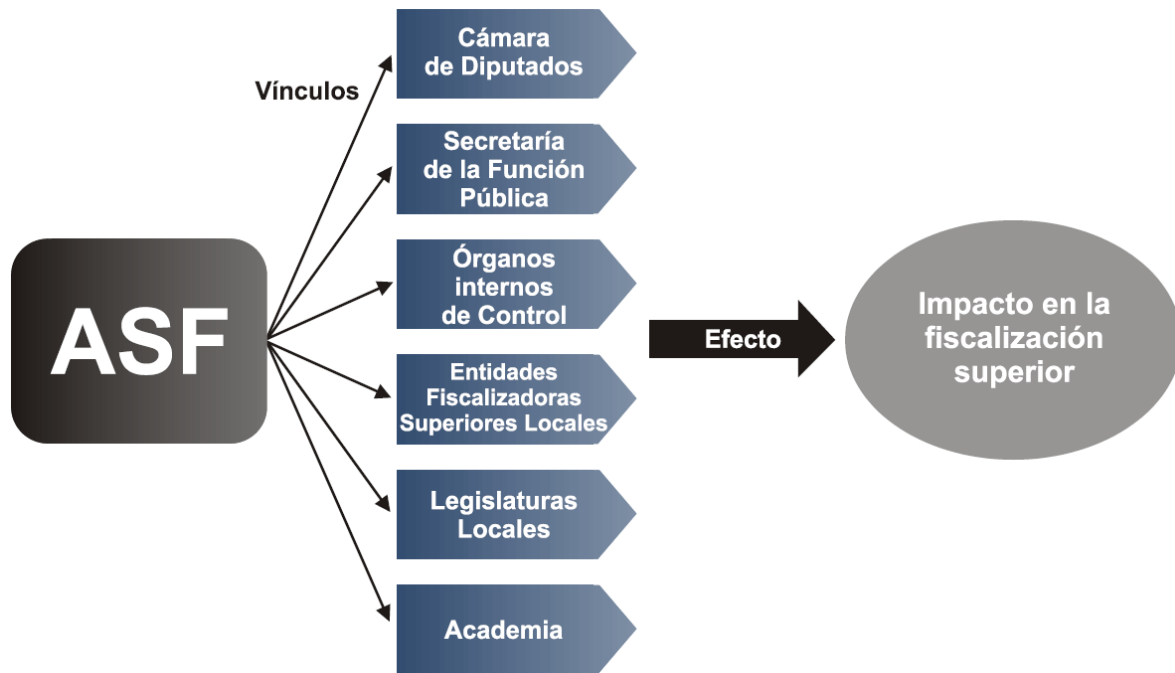
Objetivo estratégico 3. Fortalecer vínculos institucionales

“La ASF deberá reafirmar y, en algunos casos, reorientar sus diversos vínculos institucionales, como medida necesaria para el mejor desempeño de las actividades a su cargo.”⁶⁹

Si bien la meta 3.1 de tal objetivo hace referencia al lugar prioritario que ocupa la Cámara de Diputados dentro de los vínculos institucionales, esto no se debe confundir con algún tipo de sujeción a ella, por el contrario, se pueden establecer mecanismos e incluso cambios dentro de la estructura de la ASF, como el dejar de ser su órgano técnico, sin que estos pongan en duda los insumos que son entregados a la misma.

⁶⁹ *Ibíd.* pág. 19.

Figura 3. Fortalecer vínculos institucionales



FUENTE: Plan estratégico de la ASF (2011-2017)

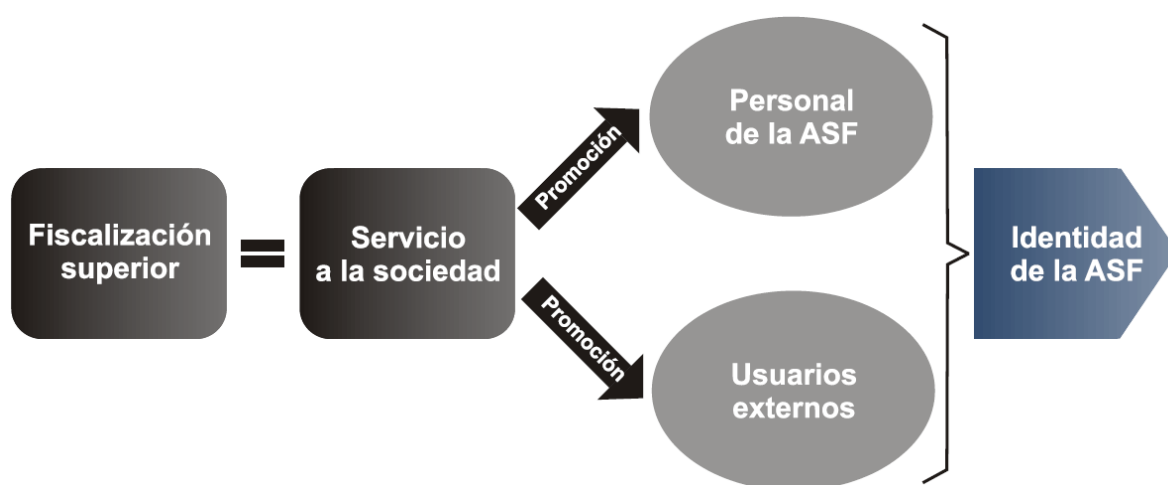
Objetivo estratégico 4. Promover, interna y externamente, la identidad institucional

“La fiscalización es una actividad que implica un servicio a la sociedad. Esto no es comúnmente percibido por la ciudadanía, por lo que resulta prioritario transmitir y reforzar una imagen precisa y definida de la institución, junto con sus metas. El mensaje debe permear también hacia el interior, con el fin de crear una identidad propia y que todos sus integrantes se sientan comprometidos con los valores y objetivos institucionales. Por ello, la promoción interna y externa de la identidad institucional resulta de máxima importancia para difundir la relevancia de la labor que cumple la ASF”.⁷⁰

⁷⁰ *Ibíd.* pág. 21

Tal objetivo al igual que la presente investigación pone especial atención en la percepción de la ciudadanía hacia la institución, por lo que es fundamental abrir a la opinión pública mediante distintas campañas de divulgación, tanto los resultados como los procesos centrales de la labor auditora, permitiéndole a la sociedad tener mayor injerencia dentro del proceso de fiscalización y rendición de cuentas.

Figura 4. Promover, interna y externamente, la identidad institucional



FUENTE: Plan estratégico de la ASF (2011-2017)

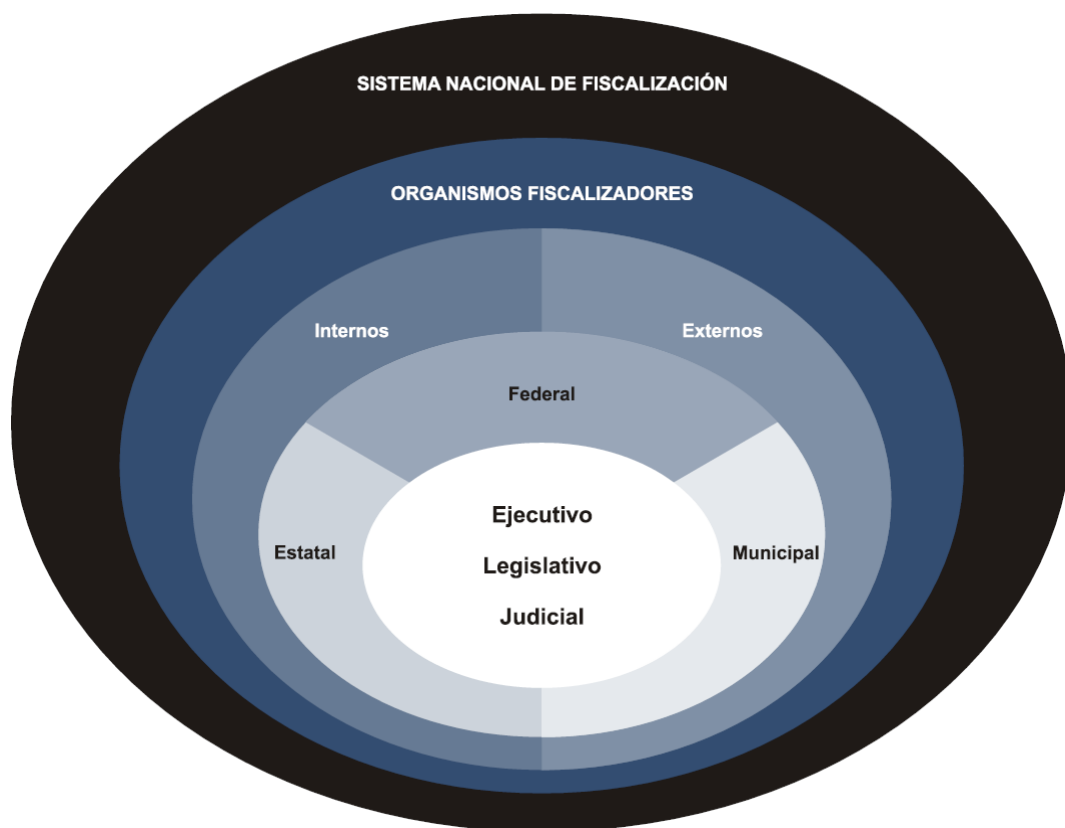
Objetivo estratégico 5. Impulsar el Sistema Nacional de Fiscalización

“El Sistema Nacional de Fiscalización tiene como objetivo central que todos los órganos que llevan a cabo labores de fiscalización, ya sea ésta interna o externa, e independientemente del Poder en el que estén encuadradas—Ejecutivo, Legislativo o Judicial—, o el nivel de gobierno al que correspondan—federal, estatal o municipal— se apoyen mutuamente para crear una sinergia que permita una revisión coordinada más sistemática y de mayor cobertura y alcance del desempeño gubernamental. Para la ASF, la implementación de este Sistema se

traducirá en aprovechar mejor sus recursos, evitar la duplicación o la omisión de funciones e incrementar el alcance de sus auditorías.”⁷¹

Dicho sistema tiene como principal objetivo establecer acciones y mecanismos de coordinación entre sus integrantes, promoviendo el intercambio de información, lo que permitirá avanzar en el desarrollo de la fiscalización de los recursos públicos, evitando la duplicidad en las revisiones y permitiendo que estas sean de mayor calidad.

Figura 5. Promover, interna y externamente Impulsar el Sistema Nacional de Fiscalización



FUENTE: Plan estratégico de la ASF (2011-2017)

⁷¹ *Ibíd.* pág. 25.

2.3 Funciones de la ASF

Actualmente la función principal de la ASF es fiscalizar la Cuenta Pública a través de la revisión de los recursos públicos federales ejercidos por los tres Poderes de la Unión, los estados, los municipios, los órganos constitucionales autónomos y en general por cualquier entidad pública o privada. Tal facultad la realiza mediante auditorías, las cuales se dividen en dos clases, las auditorías de **cumplimiento financiero y de desempeño**.

Las **auditorías de cumplimiento financiero** “revisan que la recaudación, captación, administración, ejercicio y aplicación de recursos aprobados por el Congreso se lleven a cabo de acuerdo a la normativa correspondiente y que su manejo y registro financiero haya sido correcto.”⁷²

De las auditorías de cumplimiento financiero se derivan dos tipos de revisión, las auditorías de inversiones físicas cuya “materia de análisis son los procesos de adquisición y desarrollo de obras públicas; se evalúa si se justifica su inversión, si cumplen los estándares de calidad previstos, la razonabilidad de los montos invertidos, si fueron entregadas en tiempo y forma, y si observaron la normativa vigente.”⁷³ Y las auditorías forenses las cuales “consisten en la revisión rigurosa, pormenorizada, objetiva y crítica de los procesos, hechos y evidencias derivados de la fiscalización, para la investigación y documentación de un presunto ilícito.”⁷⁴

⁷² ASF, Informe General Cuenta Pública 2014, (fecha de consulta 8 de febrero 2017), disponible en <http://intranetasf/Informes/Ir2014/Documentos/InformeGeneral/IG2014.pdf>, pág. 27.

⁷³ *Ibíd.* pág. 27.

⁷⁴ *Ibíd.* pág. 27.

Por su parte **las auditorías de desempeño** “se orientan a evaluar el grado de cumplimiento de metas y objetivos de los programas gubernamentales; si estos fueron realizados con eficacia, eficiencia y economía, así como su impacto –social y económico- y beneficios para la ciudadanía.”⁷⁵

De igual manera la ASF lleva a cabo revisiones en las que convergen distintos elementos de las auditorías de cumplimiento financiero y de desempeño, pero que por su naturaleza y los rubros específicos en los que se avocan deben ser diferenciadas, estas son: las auditorías de gasto federalizado y las auditorías a las tecnologías de la información y comunicaciones y control.

Las auditorías al gasto federalizado consisten en “fiscalizar el uso de los recursos y el cumplimiento de metas y objetivos de los fondos federales transferidos a estados y municipios, para renglones como educación, salud, creación de infraestructura básica, abatimiento de la pobreza y seguridad pública.”⁷⁶

Mientras que las auditorías a las tecnologías de la información y comunicaciones y control “revisan las adquisiciones, administración y aprovechamiento de sistemas e infraestructuras, calidad de los datos y seguridad de la información de las entidades, así como la evaluación de programas de tecnologías. También se revisa el marco institucional, los resultados globales y agregados de las finanzas públicas, además se realizan evaluaciones a los sistemas de control interno”.⁷⁷

⁷⁵ *Ibíd.* pág. 27.

⁷⁶ *Ibíd.* pág. 27.

⁷⁷ *Ibíd.* pág. 27.

Durante el 2016 se realizaron 1,643 auditorías correspondientes al ejercicio 2015 mismas que se dividen por su tipo de la manera siguiente:

Cuadro 5. Revisiones por tipos de Auditoría

Tipo de Auditoría	Número	%
Cumplimiento Financiero con Enfoque de Desempeño	792	48.2
Cumplimiento Financiero	527	32.1
Desempeño	149	9.1
Inversiones Físicas	138	8.4
Forenses	14	0.8
Evaluación de Políticas Públicas	8	0.5
Estudios	15	0.9
Total	1,643	100

FUENTE: Informe General Cuenta Pública 2015.

El fin último de la ASF como se concibe al día de hoy, no es señalar culpables o imponer sanciones, más allá de esto es coadyuvar a mejorar el servicio público y por ende fungir como apoyo a los entes auditados evaluándoles de manera objetiva, imparcial y basada en evidencias. Derivado de los distintos tipos de auditoría, durante este año, la ASF emitió 9,472 acciones derivadas de la fiscalización, mismas que permitirán el mejoramiento en la gestión de dichos entes, al recalcar sus áreas de oportunidad y riesgo.⁷⁸

Las acciones que emite directamente la ASF, así como las consecuencias en caso de no atenderlas correctamente, son las siguientes:

⁷⁸ ASF, Informe General Cuenta Pública 2015, (fecha de consulta 15 de marzo 2017), disponible en <http://intranetasf/Informes/Ir2015/Documentos/InformeGeneral/IG2015.pdf>, pág. 165.

Cuadro 6. Acciones que emite directamente la ASF

Tipo de Acción	Descripción	Criterios para concluir acción	Consecuencia en caso de no concluirse acción
Recomendación (Preventivo)	Sugerencia para fortalecer los procesos administrativos y sistemas de control.	Respuesta de entidad fiscalizada.	Informar a la Cámara de Diputados sobre la no atención.
Recomendación al desempeño (Preventivo)	Sugerencia para fortalecer el desempeño, actuación de servidores públicos y cumplimiento de objetivos y metas, con énfasis en la elaboración, adecuación y aplicación de indicadores estratégicos y de gestión.	Respuesta de entidad fiscalizada precisando mejoras efectuadas, acciones a realizar o, en su caso, justificar improcedencia o razones por las cuales no resulta factible su implementación.	Informar a la Cámara de Diputados sobre la no atención.
Solicitud de aclaración (Preventivo)	Se requiere a la entidad fiscalizada documento y respalde operaciones y montos observados no justificados o no comprobados durante la revisión.	Respuesta y documentación suficiente y competente.	Formulación de pliego de observaciones.
Pliego de Observaciones (Correctivo)	Observaciones de carácter económico en las que se presume un daño o perjuicio, o ambos, así como presunta responsabilidad de infractores en cantidad líquida.	Argumentos y documentación suficiente o con el reintegro correspondiente.	Se inicia el procedimiento para el fincamiento de responsabilidades resarcitorias a servidores públicos o particulares. El pliego definitivo de responsabilidades determina indemnización correspondiente por daños o perjuicios, estimables en dinero. La indemnización correspondiente se constituye en un crédito fiscal, cuyo cobro efectúa la autoridad competente mediante procedimiento administrativo de ejecución.

FUENTE: Informe General Cuenta Pública 2015.

Es fundamental entender que en el modelo actual la ASF no puede imponer sanciones penales ni administrativas, debido a que no es una autoridad judicial, y hay acciones que la institución promueve ante las autoridades correspondientes, brindando la información, así como el seguimiento necesario de éstas. Dichas acciones son las que se mencionan a continuación:

Cuadro 7. Acciones que promueve la ASF ante otras instancias

Acción	Carácter	Descripción	Rol de la ASF
Promoción del ejercicio de la facultad de comprobación fiscal	Correctivo	La ASF informa a la autoridad tributaria federal sobre una posible evasión fiscal detectada en el ejercicio de sus facultades de fiscalización.	Promovente ante el Servicio de Administración Tributaria (SAT).
Promoción de responsabilidad administrativa sancionatoria	Correctivo	La ASF promueve, ante las instancias internas de control competentes, las presuntas acciones u omisiones que pudieran implicar una responsabilidad administrativa.	Promovente ante los Órganos Internos de Control (OIC), las contralorías estatales, la Secretaría de la Función Pública (SFP), etc.
Denuncia de hechos	Correctivo	Las denuncias penales de hechos presuntamente ilícitos, deberán presentarse cuando se cuente con los elementos que establezca la Ley.	Denunciante y coadyuvante del Ministerio Público.

FUENTE: Informe General Cuenta Pública 2015.

La función fiscalizadora como puede observarse a partir de las distintas acciones que la ASF puede llevar a cabo, no sólo queda a nivel de recuperación monetaria o en la iniciación de procesos en contra de servidores públicos que no hayan actuado en apego a la ley como comúnmente se percibe; ésta adquiere un valor intrínseco, ya que permite vislumbrar el impacto del presupuesto en referencia al interés colectivo y si el proceso llevado a cabo respetó los principios de eficiencia, eficacia, economía, entre otros.

En el Informe General de la Cuenta Pública de 2015, resultado de las 1,643 auditorías practicadas, se emitieron las acciones siguientes:

Cuadro 8. Resumen de las acciones emitidas por la ASF⁷⁹

Tipo de Acción	Número de Acciones
Recomendación (R)	2,735
Recomendación al Desempeño (RD)	1,207
Solicitud de Aclaración (SA)	377
Promoción del Ejercicio de la Facultad de Comprobación Fiscal (PEFCF)	73
Promoción de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria (PRAS)	2,400
Pliego de Observaciones (PO)	2,662
Multas (M)	18
Total de Acciones	9,472

FUENTE: Informe General Cuenta Pública 2015.

Derivado de dichas acciones emitidas, la ASF de acuerdo al informe en mención, ha recuperado en la revisión de los últimos 4 años una cifra de \$44,560 millones de pesos, la cual, si es comparada con el presupuesto asignado en dichos años, da como resultado en promedio, que la institución recupera 5.3 por cada 1 que le es otorgado como se presenta en el siguiente cuadro:

Cuadro 9. Porcentaje de recuperación de la ASF con respecto a su presupuesto Cuentas públicas de 2011 a 2014 (pesos)

AÑO / CTA PÚBLICA	2012 / 2011	2013 / 2012	2014 / 2013	2015 / 2014	TOTAL
PRESUPUESTO DE LA ASF	1.486.084.995	1.661.443.776	1.863.735.580	2.039.994.377	7.051.258.728
RECUPERACIÓN	14.428.200.000	16.678.600.000	8.258.000.000	5.195.400.000	44.560.200.000
% DE RECUPERACIÓN	971%	1004%	443%	255%	632%

FUENTE: Elaboración propia con información del Informe General Cuenta Pública 2015, y el Presupuesto de Egresos de la Federación años (2012-2015).

⁷⁹ Ibíd. pág. 146

No obstante que dicha cifra pareciera alentadora, la ASF justifica o deja pendientes montos en los que haya encontrado irregularidades, dependiendo si la entidad fiscalizada resarce los recursos, o argumenta con evidencias que no fueron ejercidos de manera ilícita. En el siguiente cuadro se presenta dicha información de la revisión de las Cuentas Públicas del 2011 al 2014.

Cuadro 10. Cuantificación monetaria de la fiscalización superior
Cuentas públicas de 2011 a 2014
Millones de pesos

CP	Fecha / Concepto	Monto Determinado	Monto Recuperado	Monto Justificado	Saldo por Recuperar o Justificar	% de Recuperación por año	% de Monto Justificado	% de Saldo a Recuperar o Justificar
2011	Inicial 5/02/2016	\$ 52,922.00	\$ 11,602.10	\$ 31,073.10	\$ 10,246.80			
	Movimientos del Ejercicio	\$ 76.98	\$ 2,826.10	-\$ 112.30	-\$ 2,636.82			
	Final 11/01/2017	\$ 52,998.98	\$ 14,428.20	\$ 30,960.80	\$ 7,609.98	27.22%	58.42%	14.36%
2012	Inicial 5/02/2016	\$ 57,854.40	\$ 15,382.60	\$ 16,561.70	\$ 25,910.10			
	Movimientos del Ejercicio	\$ 330.53	\$ 1,296.00	\$ 3,807.90	-\$ 4,773.37			
	Final 11/01/2017	\$ 58,184.93	\$ 16,678.60	\$ 20,369.60	\$ 21,136.73	28.66%	35.01%	36.33%
2013	Inicial 5/02/2016	\$ 57,442.10	\$ 6,576.50	\$ 9,977.00	\$ 40,888.60			
	Movimientos del Ejercicio	\$ 10,815.88	\$ 1,681.50	\$ 2,487.88	\$ 6,646.49			
	Final 11/01/2017	\$ 68,257.98	\$ 8,258.00	\$ 12,464.88	\$ 47,535.09	12.10%	18.26%	69.64%
2014	Inicial 5/02/2016	\$ 48,442.83	\$ 6,116.00	\$ -	\$ 42,326.83			
	Movimientos del Ejercicio	\$ 422.73	-\$ 920.60	\$ 6,065.60	-\$ 4,722.27			
	Final 11/01/2017	\$ 48,865.56	\$ 5,195.40	\$ 6,065.60	\$ 37,604.56	10.63%	12.41%	76.96%
Total	Inicial 5/02/2016	\$ 216,661.33	\$ 39,677.20	\$ 57,611.80	\$ 119,372.33			
	Movimientos del Ejercicio	\$ 11,646.11	\$ 4,883.00	\$ 12,249.08	-\$ 5,485.97			
	Final 11/01/2017	\$ 228,307.44	\$ 44,560.20	\$ 69,860.88	\$ 113,886.36	19.52%	30.60%	49.88%

Nota: El movimiento negativo en el monto recuperado corresponde a ajustes determinados por Auditoría Interna

Monto determinado: Monto que la ASF ha observado con irregularidades a las entidades fiscalizadas, el cual deberá ser resarcido o justificado.

Monto recuperado: Monto que ha sido resarcido y registrado en el Sistema de Control de Seguimiento de Auditoría (SICSA).

Monto Justificado: Monto que fue observado con irregularidades, pero que ha sido aclarado en la etapa de seguimiento.

Saldo por Recuperar o Justificar: Recuperaciones probables.

FUENTE: Elaboración propia con información del Informe General Cuenta Pública 2015.

De tales cifras se puede determinar que si bien, los montos a recuperar o justificar que ha determinado la institución durante el periodo 2011-2014 son significativos (\$228,307.44 millones de pesos), la cantidad que ha recuperado hasta el momento, como ya se ha mencionado, es de \$44,560.20 millones de pesos, lo que representa tan solo el 19.52%, mientras que el saldo que aún se tiene pendiente por recuperar o justificar es de \$113,886.36 millones de pesos, siendo este el 49.88% de la cifra total.

Si bien la auditoría emite las acciones ya antes mencionadas, sus facultades en distintas ocasiones no le permiten ejercer la presión suficiente para recuperar o en su caso justificar de manera contundente los recursos en los cuales se ha detectado algún tipo de desvío. Por lo que es necesario dotarle de facultades sancionatorias administrativas, para que ésta pueda llevar cabalmente dicha función.

2.4 Áreas de riesgo y oportunidad de la ASF

Desde su instauración como órgano fiscalizador, la ASF ha sido un instrumento primordial dentro del fortalecimiento de la cultura de la rendición de cuentas, no obstante, encontramos en ella ciertas limitaciones o áreas de riesgo y oportunidad que surgen a partir del contexto político, jurídico y administrativo de nuestro país.

Si bien, la ASF retoma la mayoría de principios de la INTOSAI, tales como la independencia contenida en la *Declaración de Lima sobre las líneas básicas de la fiscalización* mencionada en el primer capítulo de esta investigación, es necesario hacer énfasis que el grado de esta independencia y las garantías que se le otorgan se encuentran íntimamente ligadas al avance del proceso de democratización del país en cuestión, mismo que aún tiene debilidades o es discutido ampliamente en México.

La ASF, siguiendo las normas de la INTOSAI, no se encuentra supeditada al poder ejecutivo, ya que dicho supuesto traería opacidad en el actuar de la Entidad de Fiscalización Superior al revisar a su propio “jefe”, no obstante, forma parte del poder legislativo, específicamente de la Cámara de Diputados, en cumplimiento del artículo 74 constitucional y el 80 y 81 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

Un elemento dentro del marco jurídico que limita el accionar de la ASF es la designación de su titular, ya que éste es determinado por el voto de las dos terceras partes de los miembros de la Cámara de Diputados y vigilado por la misma de acuerdo con el artículo 79 de la CPEUM. Dicha figura no cuenta con ningún tipo de blindaje, por lo que puede ser removido con la misma votación requerida para su nombramiento, tal fue el caso del C.P. Gregorio Guerrero Pozas el cual fue depuesto en 2001, cinco años antes de concluir su cargo sin fundamentar la decisión.⁸⁰

En seguimiento a esta área de riesgo, el artículo 93 de la LFRCF refiere las causas por las cuales el titular de la ASF podrá ser destituido, entre las cuales se encuentran el aceptar la injerencia de los partidos políticos, obtener una evaluación insatisfactoria de desempeño, entre otras, ésta última resulta subjetiva, por lo que existe un amplio margen de interpretación, mismo que puede ser manipulado de acuerdo con la dinámica política, entorpeciendo el accionar de la institución.

De igual manera los artículos 103 y 104 de la LFRCF permiten a los legisladores ejercer presión sobre la ASF, ya que la Unidad de Evaluación y Control funge como el contralor del organismo fiscalizador, lo que genera que existan compromisos políticos al ser esta dependiente directamente de la Cámara de Diputados, por lo que se deben incluir esquemas de revisión externos, los cuales serán mencionados en el capítulo IV de la presente investigación.

⁸⁰ El Universal, Ratifica la Corte cese del ex auditor de la Federación, (fecha de consulta 25 de octubre 2017), disponible en <http://archivo.eluniversal.com.mx/nacion/103841.html>

Otra limitación que se encuentra en el diseño y estructura de la ASF, es la presupuestaria. Si bien la constitución dota de autonomía técnica y de gestión a la ASF, ésta no lo hace de la misma manera en el concepto de presupuesto. En el artículo 89 de la LFRCF se menciona que el titular de la ASF es el encargado de la elaboración del proyecto de presupuesto anual, no obstante, la Comisión de Vigilancia, de acuerdo con el artículo 81, fracción VI de la misma ley, puede conocer y opinar sobre dicho proyecto. De igual manera, la ASF debe rendir cuentas ante ella sobre el presupuesto ejercido.

Otra área de riesgo se encuentra en el artículo 81 fracción IV de la LFRCF, ya que señala como atribución de la Comisión de Vigilancia analizar y en su caso modificar los procedimientos, alcances, métodos, lineamientos y resoluciones de procedimientos de fiscalización lo que puede llegar a transformarse en la pérdida de la autonomía de gestión.

Por último, la ASF aun con su capacidad técnica, queda limitada, ya que no está facultada para fijar sanciones administrativas, lo que permitiría llevar a cabo de manera efectiva el cobro de los resarcimientos que logra a través de sus revisiones.

Si bien el fin último de la ASF es fiscalizar la Cuenta Pública mediante auditorías a los recursos públicos de manera objetiva e imparcial, dicha Entidad de Fiscalización Superior debe instaurarse como una institución independiente de los órganos a los que debe auditar, incluyendo al mismo Poder Legislativo. En el tercer capítulo de esta investigación, se ahondará en una figura que viene a fortalecer la separación tripartita del poder, entendiendo que ésta no garantiza

necesariamente la rendición de cuentas; los Órganos Constitucionales Autónomos.

2.5 El papel de la ASF en el Sistema Nacional Anticorrupción

Con el objetivo de combatir y erradicar la corrupción en el país y fundado en el artículo 113 de la CPEUM, recientemente se publicó el Sistema Nacional Anticorrupción, es la instancia de vinculación entre las autoridades de los órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal) que tienen a su cargo la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como la fiscalización y control de los recursos públicos.

En dicho sistema la ASF juega un papel fundamental ya que se le ha encomendado: promover la independencia de las instituciones fiscalizadoras para garantizar la confiabilidad de sus resultados; la aplicación de sistemas de control interno políticas y procedimientos que garanticen el cumplimiento de objetivos; la promoción y evaluación de la integridad al interior de los entes públicos; y promover el uso de denuncias internas que permitan a las autoridades allegarse de información sustantiva durante las investigaciones.

La entrada en vigor de dicho sistema, trajo consigo cambios en distintas leyes así como la promulgación de otras, entre los que se encuentran: la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, la Ley General de Responsabilidades Administrativas, la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, así como reformas en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, la Ley Orgánica de la Administración Federal y al Código Penal Federal.

De igual manera la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación⁸¹ fue reformada, y algunas de las facultades de la ASF así como los plazos de entrega de informes tuvieron cambios, entre los más significativos y que tienen mayor impacto en la fiscalización se encuentran:

- Se eliminan los principios de anualidad y posteridad; las auditorías podrán llevarse a cabo durante el ejercicio en curso, se podrán revisar irregularidades de ejercicios anteriores, mientras se continúa revisando la Cuenta Pública del ejercicio fiscal que corresponda.
- Ampliación de materias de objeto de la fiscalización; la ASF podrá fiscalizar la Cuenta Pública, denuncias, participaciones federales, así como financiamientos contratados por estados y municipios con garantía de la federación.
- Mejor oportunidad en la presentación de resultados; la ASF deberá presentar informes individuales en los meses junio y octubre, y un informe general resultado de la fiscalización de la Cuenta Pública el 20 de febrero.
- Promoción de responsabilidades; la institución queda facultada para investigar irregularidades que detecte en la Cuenta Pública en el ejercicio fiscal o anteriores, y podrá promover el fincamiento de responsabilidades ante los Órganos Internos de Control, el Tribunal Federal de Justicia Administrativa o la Fiscalía especializada en combate a la corrupción de la Fiscalía General de la República.

⁸¹ Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, última reforma D.O.F 18 de julio de 2016.

- Mayor plazo para la fiscalización de la Cuenta Pública; la ASF podrá iniciar la revisión el primer día del siguiente ejercicio fiscal que se auditará y podrá solicitar la información que requiera para la planeación de sus auditorías.

El Sistema Nacional Anticorrupción le ha conferido diversas facultades a la Auditoría Superior de la Federación, entre las cuales se destacan las siguientes:

1. La fiscalización de capitales federales en los entes de la Administración Pública en todos los órdenes de gobierno, dentro del ejercicio fiscal que ésta considere necesario e independientemente de que éstos hayan sido revisados por otras autoridades con las mismas facultades;
2. La investigación de la probable comisión de faltas administrativas graves y no graves dentro del Procedimiento Administrativo de Responsabilidad;
3. Denunciar ante la Fiscalía Especializada Anticorrupción por la posible comisión de un delito cometido por hechos de corrupción o de alto impacto;
4. Facultar a despachos privados para que le sustituyan en sus funciones de fiscalización.

Si bien dichas modificaciones fortalecen y amplían las facultades de fiscalización de la ASF de los recursos federales, no dirimen las problemáticas con respecto a su autonomía, ni resuelven las áreas de oportunidad y riesgo antes mencionadas. Más allá de esto se debe instaurar un Órgano Constitucional Autónomo de Fiscalización que de igual manera que la ASF sea partícipe dentro del Sistema Nacional Anticorrupción sin estar ligado a presiones partidistas.

Capítulo 3

La mejor estructura no garantizará los resultados ni el rendimiento. Pero la estructura equivocada es una garantía de fracaso.

Peter Drucker

Órganos Constitucionales Autónomos

Partiendo de la teoría de los tres poderes, en un régimen democrático la rendición de cuentas debería ser un producto natural de la sinergia de los frenos y contrapesos de estos, los cuales deberían prevenir el abuso de poder trayendo consigo un gobierno transparente y eficaz, pero dicha premisa no ha llegado a concretarse en el país, por lo que es necesario plantear otras alternativas que garanticen a la ciudadanía que los recursos administrados por el gobierno tengan un impacto tangible y se utilicen transparentemente y eficazmente.⁸²

En este capítulo se profundizará en la figura de los Órganos Constitucionales Autónomos, sus antecedentes, características, las tareas que les han sido encomendadas en México, así como en el impacto que éstos han tenido a nivel internacional en el tema de rendición de cuentas y fiscalización.

Tal análisis proporcionará los elementos necesarios para considerar la posibilidad de transformar el actual ente fiscalizador en una figura totalmente autónoma, en virtud de las limitaciones que actualmente se encuentran en su accionar.

⁸² Ackerman, John, *Repensar la estructura institucional para la rendición de cuentas del Estado Mexicano*, (fecha de consulta 8 de marzo 2017), disponible en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2739/6.pdf>

3.1 Antecedentes de los Órganos Constitucionales Autónomos

Para entender las funciones, características y antecedentes de los Órganos Constitucionales Autónomos tanto internacionalmente como en el ámbito nacional, es necesario definir el concepto de *autonomía*, ya que éste tiene varias acepciones y juega un papel fundamental en su integración dentro del gobierno.

El concepto de autonomía encuentra sus raíces en dos vocablos griegos, *auto* que significa “uno mismo” y *nomos* “norma”, lo que puede entenderse como la potestad para establecer leyes a sí mismo o dictar normas propias. García Máynez la define como “la facultad que las organizaciones políticas tienen de darse a sí mismas sus leyes y de actuar de acuerdo con ellas”.⁸³

Si bien la autonomía puede ser entendida como el poder de autonormación, en algunas ocasiones suele ser confundida con el concepto de soberanía definido en el primer capítulo del presente trabajo, por lo que es necesario hacer énfasis en que ambos conceptos son excluyentes, mientras que el primero mantiene una objetiva aunque estrecha relación con otros, el segundo prescinde de cualquier contribución proveniente del exterior.⁸⁴

3.1.1 Tipos de autonomía

Existen distintos tipos de autonomía dentro de las organizaciones, las cuales son definidas principalmente por su marco legal o normativo, entre las cuales encontramos las siguientes:

⁸³ GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo, *Introducción al estudio del Derecho*, México, Editorial Porrúa, 1993, pág. 104.

⁸⁴ Véase PEDROZA Susana, *Los Órganos Constitucionales Autónomos en México*, en Instituto de Investigaciones Jurídicas, Editores Serna de la Garza José Ma. y Caballero Juárez José Antonio, *Estado de derecho y transición jurídica*, México, J.L. Servicios Gráficos, S.A. de C.V., julio 2002, pág. 176.

Técnica: es la capacidad de los organismos para decidir en los asuntos propios de la materia específica que les ha sido asignada, mediante procedimientos especializados, con personal calificado para atenderlos. Según Buttgenbach es cuando “los órganos no están sometidos a las reglas de gestión administrativa y financiera que son aplicables a los servicios centralizados del estado”.⁸⁵

Orgánica o administrativa: que no dependen jerárquicamente de ningún otro poder o entidad. Para Alfonso Nava significa “independencia de acción entre órganos u organismos públicos, los que no están sujetos a una subordinación”.⁸⁶

Financiera-presupuestaria: que gozan de la facultad de definir y proponer sus propios presupuestos y, de disponer de los recursos económicos que les sean asignados para el cumplimiento de sus fines. Ello garantiza su independencia económica.⁸⁷

Normativa: consiste en que se encuentran facultados para emitir sus reglamentos, políticas, lineamientos y, en general, todo tipo de normas relacionadas con su organización y administración internas.⁸⁸

De funcionamiento: es una combinación de los otros tipos de autonomía, implica que los organismos cuenten con la capacidad de realizar, sin restricción o impedimento alguno, todas las actividades inherentes a sus atribuciones o facultades, lo cual involucra, tanto la autonomía técnica como la orgánica, financiera-presupuestal y normativa.⁸⁹

⁸⁵ Citado por Gabino Fraga. *Derecho Administrativo*, México, Editorial Porrúa, 2000, pág. 200.

⁸⁶ Citado por Ugalde, Filiberto, *Órganos constitucionales autónomos*, Revista del Instituto de la Judicatura Federal, México, núm. 29, 2009, pág. 258.

⁸⁷ *Ibíd.* pág. 258.

⁸⁸ *Ibíd.* pág. 258.

⁸⁹ *Ibíd.* pág. 258.

Plena: que implica una autonomía total, es decir, una auténtica posibilidad de gobernarse sin subordinación externa.

Los Órganos Constitucionales Autónomos fortalecen la separación de poderes, ya que este sistema no es rígido y hoy acepta modificaciones que dejan atrás la clásica teoría tripartita del siglo XVIII. Si bien dichos organismos tienen sus antecedentes teóricos y normativos en el siglo XIX, su desarrollo y encarnación son tangibles hasta el siglo XX cuyas primeras figuras fueron los tribunales constitucionales europeos, tales como la Corte Constitucional de Austria de octubre de 1920 y posteriormente adoptados en países Latinoamericanos.⁹⁰

Para entender dónde se ubican los Órganos Constitucionales Autónomos en el ámbito gubernamental es necesario definir los conceptos de centralización, desconcentración y descentralización.

Centralización

Las estructuras centralizadas confieren el poder a un tipo de organización jerárquica, por lo que los poderes: jurídico, económico, y político se depositan en un órgano superior central. Tal figura concentra de igual forma las atribuciones y facultades administrativas, mientras que los demás integrantes de la organización quedan subordinados a ella, por ejemplo las Secretarías de Estado cuya dependencia recae en el poder ejecutivo, y sus titulares son nombrados por éste.⁹¹

⁹⁰ CÁRDENAS, Jaime, *Justificación de los órganos constitucionales autónomos*, Revista Derecho y Cultura, núm. 2, México, 2001, pág. 17.

⁹¹ MÁRQUEZ, Daniel, *Función jurídica de control de la administración pública*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016, pág.54.

Desconcentración

En tal estructura organizacional el poder queda diluido, conservando de cierta manera una relación jerárquica, ya que se trasladan las responsabilidades y facultades de un órgano superior a uno inferior. Por su parte, el órgano al que le fueron delegadas las funciones, carece de personalidad jurídica, en tanto, se encuentra subordinado al órgano central, un ejemplo son las comisiones dependientes de las Secretarías de Estado.⁹²

Descentralización

Esta organización se caracteriza por tener un organismo descentralizado que depende del órgano central, más no está subordinado a éste, por lo que cuenta con personalidad jurídica, patrimonio propio, autonomía orgánica y funcional para realizar sus funciones, por ejemplo, la Casa de Moneda de México, la Lotería Nacional para la Asistencia Pública, el Instituto Mexicano de la Juventud, entre otros.

La descentralización es entonces una forma de organización, en la cual el Estado deja en manos de quienes considera más aptos una parte de la función administrativa del propio Estado, ya sea territorialmente (estados y municipios) o funcionalmente (órganos autónomos, o empresas del estado).

La autonomía con la que cuentan dichos entes descentralizados les permite un mayor margen de decisión, más no supone que sus actividades serán del todo independientes ya que tiene un marco determinado y funciones concretas y específicas.⁹³

⁹² *Ibíd.* pág. 56.

⁹³ *Op. Cit.* PEDROZA, Susana, *Los Órganos Constitucionales Autónomos en México*, pág. 178.

En palabras de Jaime Cárdenas “los Órganos Constitucionales Autónomos son aquéllos inmediatos y fundamentales establecidos en la Constitución y que no están adscritos claramente a ninguno de los poderes tradicionales del Estado”⁹⁴

Por su parte, Francisco García Roca complementa dicha definición al concebir a dichos órganos como “...son generalmente órganos técnicos que no se guían por intereses partidistas o coyunturales y para su funcionamiento ideal no sólo deben ser independientes de los poderes tradicionales sino de los partidos o de otros grupos o factores reales de poder... son órganos de defensa constitucional y la democracia...”⁹⁵

3.2 Características de los Órganos Constitucionales Autónomos

De acuerdo con Susana Pedroza, los Órganos Constitucionales Autónomos requieren ciertas características las cuales permiten que éstos pueden llevar a cabo sus funciones sin poner en tela de juicio su independencia, dichos elementos deben tener fundamento jurídico y administrativo, mismos que se mencionan a continuación:⁹⁶

1. Autonomía de tipo político-jurídica (en el sentido de que los órganos constitucionales autónomos gozan de cierta capacidad normativa que les permite crear normas jurídicas sin la participación de otro órgano estatal); administrativa (que significa que tiene cierta libertad para organizarse internamente y administrarse por sí mismo sin depender de la administración general del Estado), y financiera (que implica que los

⁹⁴ Op. Cit. CÁRDENAS, Jaime, *Justificación de los órganos constitucionales autónomos*, pág. 17.

⁹⁵ GARCÍA ROCA, Francisco, *Conflicto entre Órganos constitucionales*, Madrid, Editorial Tecnos, 1987, pág. 208.

⁹⁶ Op. Cit. PEDROZA Susana, *Los Órganos Constitucionales Autónomos en México*, págs. 179-180.

órganos constitucionales autónomos pueden determinar en una primera instancia sus propias necesidades materiales).

2. El ente u órgano debe tener personalidad jurídica y potestad normativa o reglamentaria, esto es, la facultad para dictar normas jurídicas reconocidas por el sistema legal, lo que se traduce en la capacidad de formular su regulación interna. Estas normas deben de ser publicadas en un medio oficial.
3. Se deben establecer de forma precisa las competencias propias y exclusivas de los entes u órganos.
4. Deben elaborar sus políticas, planes y programas respecto de las funciones a su cargo.
5. Deben contar con capacidad para auto organizarse. Ello trae aparejado que dicho ente u órgano seleccione a su personal, establezca medidas disciplinarias y designe a sus autoridades. A esto se le conoce como servicio civil de carrera.
6. Los entes u órganos deben gozar de autonomía financiera, o de gasto, para disponer de sus fondos con plena libertad.
7. Debido a su carácter técnico el ente u órgano no debe tener influencia proveniente de las fuerzas políticas.
8. Sus titulares tienen un estatuto jurídico especial que los resguarda de la presión o influencia que pudieran recibir de otros órganos o de los poderes fácticos de la sociedad. Dicho estatuto se traduce en garantías de designación, inamovilidad, duración, remuneración suficiente, etc.

9. Para integrar el órgano se escogen a personas con reconocido prestigio y experiencia en la materia de que se trate.
10. Los nombramientos son de mayor duración que los de las demás autoridades políticas.
11. Para asegurar la imparcialidad de sus integrantes, éstos deben estar sujetos a un marco de incompatibilidades, es decir, no podrán desarrollar actividades de carácter público o privado, con excepción de las no remuneradas en asociaciones docentes, científicas, culturales o de beneficencia. En algunos casos estas incompatibilidades subsisten durante cierto tiempo después de la expiración de su cargo.
12. La remuneración de sus titulares generalmente debe ser la misma que corresponde a los secretarios de Estado.
13. El ente u órgano debe gozar de la estima de neutralidad e imparcialidad por parte de la opinión pública.
14. Debe tener el derecho de iniciativa legislativa para proponer actualizaciones o reformas a la ley de su competencia.
15. El órgano debe contar con la facultad de reglamentar la ley que le da competencia y subsanar los vacíos que se encuentren para la aplicación de la legislación.
16. Las decisiones más importantes son tomadas de forma colegiada.
17. Sus integrantes no pueden ser removidos sino por causa grave o en caso de circunstancias excepcionales.
18. Los entes u órganos tienen que presentar informes y realizar comparecencias ante el órgano parlamentario.

19. El ente u órgano no debe estar sujeto a las instrucciones del Poder Ejecutivo, del Poder Judicial o Poder Legislativo.⁹⁷

Los Órganos Constitucionales Autónomos tienen dichas características como consecuencia necesaria de las funciones que se les atribuyen dentro del sistema constitucional, tales elementos entonces son determinantes para la garantía de un espacio en el cual puedan autodeterminarse, quedando también obligados a conducirse bajo estándares de transparencia y rendición de cuentas.

3.3 Órganos Constitucionales Autónomos de fiscalización en el mundo

Las Entidades de Fiscalización Superior (EFS) son los organismos encargados de auditar el sector público de cada país, por lo que su tarea de examinar si los recursos públicos son gastados de forma económica, eficiente y eficaz de conformidad con la legalidad es parte nodal en los estados democráticos. En este apartado se analizarán algunos ejemplos de EFS, lo que permitirá vislumbrar las características y diferencias de cada uno, y retomar las que pudieran adaptarse al contexto nacional.

Los organismos fiscalizadores de Chile y Colombia cuentan con un modelo de Órgano Constitucional Autónomo, lo que les permite actuar de manera autónoma, mientras que, en Europa, Alemania cuenta con un Tribunal Federal de Cuentas, el cual funge como un órgano independiente, por lo que haremos un esbozo de estos en aras de establecer las mejores prácticas que se puedan adaptar al contexto mexicano, tomando en cuenta que los dos primeros se encuentran en vías de desarrollo.

⁹⁷ *Ibíd.* págs. 179-180.

3.3.1 Chile

Datos básicos

Nombre oficial: Contraloría General de la República de Chile

Sitio web: <http://www.contraloria.cl>

Calificación obtenida en el Índice de Percepción de la Corrupción 2015:

Chile se ubicó en el número 23 de 168 países evaluados, con una puntuación de 70 de un máximo de 100 puntos posibles, que son aquellos altamente transparentes, hasta 0 puntos que son altamente corruptos.⁹⁸

Antecedentes y características de la EFS

La Contraloría tiene su antecedente más lejano en 1541, ya que desde esa época se establecieron normas que velaban los fondos y la conducta de las autoridades responsables del gasto de recursos públicos, dicha tarea fue encomendada a cuatro oficiales, los cuales tenían facultades de fiscalización ante las cajas reales. En 1567 se estableció la Real Audiencia, pero ésta perdió importancia en el siglo XVIII, ya que fue sustituida por la Contaduría Mayor de Cuentas, la cual fue dotada de facultades fiscalizadoras, consultivas y normativas, mismas que trajeron consigo efectos saludables en la contabilidad y finanzas públicas.⁹⁹

En 1869 se instaura la Dirección General de Contabilidad, la cual sucedió a la Contaduría, posteriormente en 1927 y retomando una propuesta de la Misión Kemmerer el organismo fue transformado en la Contraloría General de la

⁹⁸ Transparency International España, Evolución Índice de Percepción de la Corrupción 2007-2015, (fecha de consulta 11 de enero 2017), disponible en http://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2016/01/comparacion_ipc-2007_a_2015.pdf

⁹⁹ Op. Cit. FIGUEROA Aimeé, *La Auditoría Superior de México en el horizonte internacional de la fiscalización superior*, pág.93.

República, misma que adquirió el rango constitucional en 1943, aunque la promulgación de su Ley Orgánica se dio hasta 1953.¹⁰⁰

Actualmente, la Contraloría es un órgano autónomo que goza de independencia ya que no se encuentra sometido a la vigilancia del Poder Ejecutivo ni del Congreso Nacional, aunque sí les rinde informes. Si bien, dicho órgano no cuenta con personalidad jurídica propia (actúa con personalidad del Estado), ni tampoco cuenta con autonomía financiera (el presupuesto se somete a las mismas reglas que el resto de entidades públicas), el intenso proceso democrático del país le permite gozar de plena de independencia.

Otro aspecto que es importante mencionar es que la Contraloría no tiene facultades para sancionar, solamente puede emitir proposiciones a los organismos competentes en la materia, mismos que decidirán las sanciones procedentes.

Designación, periodo y remoción del titular

La designación del Contralor General se encuentra a cargo del Presidente de la República con el acuerdo del Senado por un período de ocho años y es inamovible, las únicas causales de su remoción son cumplir setenta y cinco años de edad o que proceda una acusación constitucional hecha por la Cámara de Diputados por el abandono de sus funciones.

¹⁰⁰ Ibíd. pág. 94.

3.3.2 Colombia

Datos básicos

Nombre oficial: Contraloría General de la República de Colombia

Sitio web: <http://www.contraloria.gov.co>

Calificación obtenida en el Índice de Percepción de la Corrupción 2015:

Colombia se ubicó en el número 83 de 168 países evaluados, con una puntuación de 37 de un máximo de 100 puntos posibles.¹⁰¹

Antecedentes y características de la EFS

La tarea de fiscalización en Colombia tiene sus antecedentes en la época virreinal, en 1511 las administraciones de las colonias se sometieron a un sistema de rendición de cuentas, cuyo encargado fue el Tribunal de la Real Audiencia de Santo Domingo. Para 1821, dicho órgano se transformó en la Contaduría General de Hacienda, la cual tenía entre sus facultades el examinar las cuentas públicas.¹⁰²

Al igual que en la EFS de Chile, la creación de la Contraloría General de la República en 1923 estuvo influenciada por la Misión Kemmerer, (la cual pretendía restaurar las finanzas públicas) quedando organizada como una oficina de contabilidad y control fiscal, y se estableció la obligatoriedad de rendir cuentas ante este órgano sobre el manejo de los bienes y recursos del Estado.¹⁰³

¹⁰¹ Transparency International España, Evolución Índice de Percepción de la Corrupción 2007-2015, (fecha de consulta 11 de enero 2017), disponible en http://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2016/01/comparacion_ipc-2007_a_2015.pdf

¹⁰² Op. Cit. Unidad de Evaluación y Control, *Fiscalización Superior Comparada, Una aproximación al estudio de los modelos de fiscalización superior en el mundo*, pág. 57.

¹⁰³ Contraloría General de la República de Colombia, Historia y contralores (fecha de consulta 5 de febrero 2017), disponible en <http://www.contraloria.gov.co/contraloria/la-entidad/historia-y-contralores>

En 1991, la Contraloría alcanzó el nivel de órgano autónomo obteniendo así, autonomía técnica, presupuestal y administrativa, y actualmente es el máximo órgano superior de control del Estado, el cual tiene entre sus tareas auditar la administración pública, con la finalidad de que ésta alcance sus objetivos y ejercer sus funciones; de igual manera vela por la integridad del patrimonio público y el manejo responsable de las finanzas públicas, desde prever y advertir sobre riesgos en este ámbito, hasta la sanción fiscal orientada a recuperar los recursos del erario.¹⁰⁴

Designación, periodo y remoción del titular

Con fundamento en el artículo 267 de la Constitución Política de Colombia, el Contralor General es elegido por el Congreso, dicho cargo tiene una duración de 4 años, al igual que el del presidente y no podrá ser reelegido para el período inmediato ni continuar en ejercicio de sus funciones al vencimiento del mismo. Con respecto a su remoción el mismo artículo establece que solamente el Congreso puede admitir la renuncia que presente el Contralor y proveer las faltas absolutas y temporales del cargo.

3.3.3 Alemania

Datos básicos

Nombre oficial: Tribunal Federal de Cuentas (BRH)

Sitio web: <http://www.bundesrechnungshof.de>

Calificación obtenida en el Índice de Percepción de la Corrupción 2015:

¹⁰⁴ Contraloría General de la República de Colombia, ¿Qué hacemos? (fecha de consulta 5 de febrero 2017), disponible en <http://186.116.129.40/induccin-2013/que-hacemos.html>

Alemania se ubicó en el número 10 de 168 países evaluados, con una puntuación de 81 de un máximo de 100 puntos posibles.¹⁰⁵

Antecedentes y características de la EFS

El antecedente más remoto, es la Cámara General de contabilidad de Prusia de 1714, la cual era considerada un cuerpo de auditoría externa, independiente y autónoma, misma naturaleza que aún conserva. Mediante la ley del 27 de noviembre de 1950 se crea el Tribunal Federal de Cuentas, pero fue hasta 1998 cuando experimentó una radical reorganización, la cual le brindó los elementos necesarios para ejercer la fiscalización autónomamente y con independencia ante los poderes políticos.¹⁰⁶

El sustento legal de dicho órgano se encuentra en el artículo 114 de la Ley Orgánica, el cual señala que los miembros del BRH poseen independencia judicial, revisan la cuenta pública, así como la ejecución, regularidad y cumplimiento de la gestión económico financiera del gobierno. Tiene entre sus obligaciones el presentar informes directamente al gobierno, Parlamento y al Senado.

El funcionamiento interno del BRH se lleva a cabo de manera colegiada, la toma de decisiones es compartida entre personal altamente capacitado a través de órganos bipersonales y tripersonales, y en el pleno o Gran Senado (presidente, vicepresidente, los nueve directores de departamento, tres jefes de división, un

¹⁰⁵ Transparency International España, Evolución Índice de Percepción de la Corrupción 2007-2015, (fecha de consulta 11 de enero 2017), disponible en http://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2016/01/comparacion_ipc-2007_a_2015.pdf

¹⁰⁶ Op. Cit. Unidad de Evaluación y Control, *Fiscalización Superior Comparada, Una aproximación al estudio de los modelos de fiscalización superior en el mundo*, pág. 112.

ponente y un co-ponente), lo que permite que sus resoluciones sean poco cuestionadas¹⁰⁷

Las principales funciones del Tribunal son cuatro:

Fiscalizar la cuenta pública anual. La fiscalización se realiza *ex post*, con criterios económicos y administrativos, dicho órgano tiene el derecho de elegir los entes a fiscalizar mediante auditorías generales, de orientación, selectivas, horizontales y de seguimiento, lo cual refleja su independencia funcional.

Informar. El Tribunal debe elaborar anualmente un informe que contenga las observaciones generales ante el gobierno federal, al Parlamento y al Senado, el cual debe ser dado a conocer a la prensa y al público.

Asesorar. Entre sus funciones se encuentra el asesoramiento al gobierno, los ministerios u oficinas gubernamentales con la finalidad de evitar y corregir errores.

Acompañar en el proceso presupuestario anual del gobierno.

Mediante los resultados obtenidos en la rendición de informes el Tribunal permite al legislador vislumbrar las principales áreas de oportunidad, asegurando de ésta manera que los objetivos de las decisiones políticas se consigan de manera eficaz y eficiente.¹⁰⁸

Por último, es necesario hacer énfasis en que dicho órgano no se encuentra facultado para imponer sanciones ni para iniciar procedimientos por daños y perjuicios, su labor es informar al ente fiscalizador y dar a conocer dichas afectaciones a la administración pública, la cual deberá proceder judicialmente.

¹⁰⁷ Op. Cit. FIGUEROA Aimeé, *La Auditoría Superior de México en el horizonte internacional de la fiscalización superior*, pág.60.

¹⁰⁸ *Ibíd.* pág. 62.

Designación, periodo y remoción del titular

El procedimiento para elegir al presidente y vicepresidente del Tribunal es encabezado por el gobierno federal, el cual propone a los candidatos, los cuales son aprobados por el Senado mediante el voto secreto de la mayoría de sus miembros. Dichos puestos tienen una duración de doce años, no existe la figura de reelección y al concluir el período, estos deben jubilarse como funcionarios públicos, en caso de alcanzar la edad legal de jubilación (65 años), deben hacerlo en ese momento.¹⁰⁹

El presidente y vicepresidente del Tribunal gozan de independencia judicial¹¹⁰ y sólo podrán ser removidos mediante la solicitud del presidente del pleno parlamentario o el presidente del Senado Federal ante la Ley Alemana del Poder Judicial a través de una sala especial de la Corte Federal de Justicia, misma que determinará en su caso la amonestación, multa o remoción.¹¹¹

3.3.4 Estados Unidos

Si bien, Estados Unidos no cuenta con un modelo de Órgano Constitucional Autónomo, es necesario revisar su entidad de fiscalización, ya que es el prototipo por excelencia del modelo anglosajón de fiscalización superior.

Datos básicos

Nombre oficial: Government Accountability Office (GAO)

Sitio web: <http://www.gao.gov/>

Calificación obtenida en el Índice de Percepción de la Corrupción 2015:

¹⁰⁹ *Ibíd.* pág.58.

¹¹⁰ Una especie de fuero o blindaje durante ostenten el cargo.

¹¹¹ *Ibíd.* pág. 59.

Estados Unidos se ubicó en el número 16 de 168 países evaluados, con una puntuación de 76 de un máximo de 100 puntos posibles.¹¹²

Antecedentes y características de la EFS

Antes del surgimiento de la GAO, la verificación, ajuste y preservación de las cuentas públicas se concentraban en el Departamento del Tesoro. En 1921, y con la participación de los Estados Unidos en la primera guerra mundial, los gastos militares hicieron más complejo el proceso presupuestal, por lo que el Congreso creó un órgano independiente del poder ejecutivo que se concentró directamente en la fiscalización del gasto.

Dicho órgano, hasta finales de la segunda guerra mundial tenía bajo su cargo actividades esencialmente contables; en los años posteriores la GAO amplió sus revisiones con nuevos enfoques, lo que le obligó a implementar en los años cincuenta y sesenta un ambicioso plan de profesionalización de su personal. Posteriormente, en los ochentas y noventas tal órgano asumió actividades tales como: la investigación de áreas de alto riesgo en operaciones del Gobierno, la verificación de la legalidad y la suficiencia de los gastos, entre otras.¹¹³

Actualmente, la GAO es un órgano que cuenta con independencia técnica y administrativa, ya que el contralor tiene autonomía para decidir sobre la organización interna, al igual que para seleccionar a su personal. El programa de

¹¹² Transparency International España, Evolución Índice de Percepción de la Corrupción 2007-2015, (fecha de consulta 11 de enero 2017), disponible en http://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2016/01/comparacion_ipc-2007_a_2015.pdf

¹¹³ Op. Cit. FIGUEROA Aimeé, *La Auditoría Superior de México en el horizonte internacional de la fiscalización superior*, pág.145.

trabajo es decidido por el contralor, no obstante, éste se ajusta en su mayoría a los requerimientos y necesidades del Congreso y sus integrantes.¹¹⁴

La GAO tiene como principales funciones las siguientes:

- Auditar todas las actividades, políticas y programas que el Gobierno efectúe en calidad de acreedor o deudor.
- Investigar cualquier presunto acto ilegal que afecte a la Nación.
- Realizar revisiones que permitan prevenir posibles irregularidades en la administración pública y fungir como órgano de consulta y ordenador del sistema de control interno de cualquier agencia del gobierno.
- Demandar de cualquier agencia, persona física o moral, la información necesaria para el cumplimiento de sus funciones.¹¹⁵

Designación, periodo y remoción del titular

A partir de una terna propuesta por una comisión legislativa bipartidista y bicameral, el Titular de la GAO es nombrado por el presidente y ratificado por el Senado de la República, dicho cargo tiene una duración de quince años y no existe la posibilidad de reelección.

¹¹⁴ Op. Cit. Unidad de Evaluación y Control, *Fiscalización Superior Comparada, Una aproximación al estudio de los modelos de fiscalización superior en el mundo*, pág. 75.

¹¹⁵ *Ibíd.* pág. 76.

Para la remoción del contralor es necesario que el Presidente y el Senado estén de acuerdo y las causas son: juicio político, incapacidad permanente, ineficiencia, negligencia, malversación de fondos, conducta delictiva, o faltas de envergadura a la moral.¹¹⁶

A partir del análisis de las EFS se puede confirmar que no existe un modelo en el mundo perfecto a seguir, cada órgano tiene sus fortalezas y áreas de oportunidad, y responde al contexto político y legal de cada país; no obstante, se pueden retomar ciertas prácticas internacionales en el contexto nacional en beneficio del esquema de fiscalización en México, mismas que se ahondarán en el capítulo IV.

3.4 Órganos Constitucionales Autónomos en México

Siguiendo la tendencia internacional, en la década de los 90`s en México surgen los Órganos Constitucionales Autónomos, los cuales son reconocidos en el texto constitucional, como organizaciones independientes, y que no se encuentran supeditadas a ninguno de los tres Poderes de Gobierno.¹¹⁷

Actualmente existen 9 Órganos Constitucionales Autónomos, los cuales fueron reconocidos como tales en las fechas que se indican a continuación: Banco de México (1994); Instituto Nacional Electoral (1996); Comisión Nacional de Derechos Humanos (1999); Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2008); Comisión Federal de Competencia Económica (2013); Instituto Federal de Telecomunicaciones (2013); Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación

¹¹⁶ Op. Cit. FIGUEROA Aimeé, *La Auditoría Superior de México en el horizonte internacional de la fiscalización superior*, pág.150.

¹¹⁷ Instituto Nacional de Administración Pública, *Organismos Constitucionales Autónomos*, Revista de Administración Pública, Número 138, México Distrito Federal, 2015, pág. 13.

(2013); Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos (2014); y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2014). Mientras que la Fiscalía General de la República entrará en vigor en el 2018.¹¹⁸

Es de vital importancia resaltar que la instauración de algunos órganos autónomos ha sido producto de la presión social, la cual carece de confianza hacia el gobierno en temas como respeto a los derechos humanos y electorales, y por ende ha buscado una nueva forma de organización fuera de los tres Poderes de la Unión, la cual garantice que dichas tareas, consideradas trascendentales sean llevadas a cabo sin presiones externas y de manera objetiva.

Por su parte Dussauge, refuerza la idea que la instauración de dichos órganos responde a la modernización de los Estados contemporáneos, lo cual ha desencadenado un efecto tipo “bola de nieve”, involucrando a más países a raíz de los resultados que estos han dado. Aunque los órganos autónomos son relativamente nuevos en México, de acuerdo a un estudio que él realiza, en el cual los califica en torno a los criterios de: eficacia, desempeño general y transparencia; determina que el funcionamiento de estos, con algunas salvedades, es incluso mejor que el de las demás instituciones federales, estatales, municipales, o el de otros poderes de la Unión.¹¹⁹

En ésta investigación se ahondará en el estudio de tres órganos autónomos: el Banco de México, el Instituto Nacional Electoral y la Comisión

¹¹⁸ *Ibíd.* pág. 14.

¹¹⁹ DUSSAUGE, Mauricio, *Organismos Constitucionales Autónomos y reforma administrativa en México*, en María del Carmen Pardo y Guillermo Cejudo, *Trayectorias de reformas administrativas en México: legados y conexiones*, México, Colegio de México, 2016, págs. 277- 282.

Nacional de Derechos Humanos; los cuales realizan funciones cuya trascendencia es vital para el buen funcionamiento del Estado destacando la regulación monetaria, la organización y vigilancia de las elecciones, y la defensa de los derechos humanos.

3.4.1 Banco de México

En lo que respecta a la regulación monetaria, surge el Banco de México el cual funge como el banco central del Estado Mexicano el cual “Por mandato constitucional, es autónomo en sus funciones y administración. Su finalidad es proveer a la economía del país de moneda nacional y su objetivo prioritario es procurar la estabilidad del poder adquisitivo de dicha moneda. Adicionalmente, le corresponde promover el sano desarrollo del sistema financiero y propiciar el buen funcionamiento de los sistemas de pago.”¹²⁰

Dicho organismo nació el 1 de septiembre de 1925, en un contexto de inestabilidad y anarquía monetaria, en el cual existía un sistema de pluralidad de bancos de emisión, durante el mandato del Presidente Plutarco Elías Calles. La fase de modernización del Banco de México se da a partir de la reforma del 20 de agosto de 1993 en la cual se establece su autonomía lo que implicó la transferencia de atribuciones del Ejecutivo federal a esta entidad, quien anteriormente era un organismo descentralizado; con dicha facultad la operación del banco central debía ser conducente a la conservación del poder adquisitivo de la moneda nacional sin responder a presiones políticas.¹²¹

¹²⁰ Banco de México, Acerca del Banco de México, (fecha de consulta 8 de febrero 2017), disponible en <http://www.banxico.org.mx/>

¹²¹ Banco de México, Acerca del Banco de México, (fecha de consulta 8 de febrero 2017), disponible en <http://www.banxico.org.mx/>

La autonomía del Banco de México recae en tres pilares.

El primero es de naturaleza legal, ya que el mandato constitucional bajo el que se rige establece que la misión prioritaria de la Institución es procurar el mantenimiento del poder adquisitivo de la moneda nacional, dicho objetivo se encuentra de igual manera en la ley del Banco de México promulgada a finales de 1993.

El segundo pilar reside en la forma en que está integrada su Junta de Gobierno y las normas a que está sujeto su funcionamiento. Dicho órgano colegiado está conformado por un gobernador y cuatro subgobernadores, mismos que son nombrados de manera escalonada, con la finalidad de dar mayor solidez a la institución; y son designados por el Ejecutivo, pero no pueden ser destituidos de su cargo discrecionalmente.

Por último, el tercer pilar de la autonomía es la independencia administrativa que la ley concede al banco central.¹²²

Si bien, el Banco de México es reconocido por la Constitución como un Órgano Constitucional Autónomo, es necesario hacer énfasis en la designación del Gobernador del mismo, ya que ésta la tiene a su cargo el Presidente de la República, por lo que aún con la reforma de 1993 se sigue considerando que existe cierta dependencia hacia el Poder Ejecutivo; de igual manera, la Comisión de Cambios, tiene entre sus miembros al Secretario y subsecretarios de Hacienda y Crédito Público, lo que se pudiera interpretar como una sujeción del Banco a lineamientos propios de una Secretaría.

¹²² Banco de México, Acerca del Banco de México, (fecha de consulta 8 de febrero 2017), disponible en <http://www.banxico.org.mx/>

3.4.2 Instituto Nacional Electoral

El Instituto Nacional Electoral adquiere la figura de organismo autónomo mediante el Art. 41, Fracción V, Apartado A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y "...es el organismo público autónomo encargado de organizar las elecciones federales, es decir, la elección del Presidente de la República, diputados y Senadores que integran el Congreso de la Unión, así como de organizar, en coordinación con los organismos electorales de las entidades federativas, las elecciones locales en los estados de la república y la Ciudad de México".¹²³ Ante tales funciones es fundamental que dicho órgano cuente con paridad de rango con otros órganos del Estado lo que le permite constitucionalmente actuar de manera objetiva, profesional e imparcial.

El Congreso de la Unión mediante las reformas electorales de 1990 expidió el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) mediante el cual se creó el Instituto Federal Electoral con la finalidad de darle certeza, transparencia y legalidad a las elecciones federales, no obstante el Presidente del Consejo General era el Secretario de Gobernación, lo que le supeditaba de manera considerable al Poder Ejecutivo.¹²⁴

La autonomía de dicho organismo fue alcanzada hasta 1996, año en el cual el Congreso aprobó la modificación del artículo 41 constitucional, el cual determinó que la función estatal de organizar las elecciones debía realizarse por un organismo público, autónomo, de carácter permanente, con personalidad jurídica y

¹²³ Instituto Nacional Electoral, ¿Qué es?, (fecha de consulta 12 de febrero 2017), disponible en http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/Que_es/

¹²⁴ Instituto Nacional Electoral, Historia, (fecha de consulta 12 de febrero 2017), disponible en <http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/menuitem.cdd858023b32d5b7787e6910d08600a0/>

patrimonio propios; en el cual tendría presencia el Poder Legislativo, los partidos políticos y los ciudadanos.¹²⁵

Tal modificación trajo consigo la salida del Secretario de Gobernación del instituto, rompiendo así los lazos de subordinación ante el Poder Ejecutivo, no obstante el Consejo General del INE se compone de 11 ciudadanos elegidos por la Cámara de Diputados, uno de ellos funge como Consejero Presidente y los 10 restantes como Consejeros Electorales, por lo que el Poder Legislativo tiene fuerte injerencia dentro de este, lo que deja un área de oportunidad para establecer posibles modificaciones que permitirían a esta institución alcanzar una mayor autonomía.

3.4.3 Comisión Nacional de Derechos Humanos

Ante una enfática demanda social en el ámbito nacional, aunado a transformaciones en la esfera internacional con respecto a la defensa de los derechos de la ciudadanía frente al poder público, en 1989, se creó en México, la Dirección General de Derechos Humanos perteneciente a la Secretaría de Gobernación. Un año más tarde, por decreto presidencial se establece la Comisión Nacional de Derechos Humanos, la cual fue concebida como un organismo desconcentrado de dicha Secretaría. Posteriormente en 1992 ésta fue elevada a rango constitucional lo que le otorgó la naturaleza jurídica de organismo

¹²⁵Instituto Nacional Electoral, Historia, (fecha de consulta 12 de febrero 2017), disponible en <http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/menuitem.cdd858023b32d5b7787e6910d08600a0/>

descentralizado, permitiéndole así contar con personalidad jurídica y patrimonio propios.¹²⁶

Finalmente, por medio de una reforma constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de septiembre de 1999, dicho Organismo Nacional se constituyó como una Institución con plena autonomía de gestión y presupuestaria, así como con personalidad jurídica y patrimonio propios, modificándose la denominación de Comisión Nacional de Derechos Humanos por la de Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Esta reforma constituyó un gran avance en la función del Ombudsman en México e incrementó la eficacia de sus resoluciones en beneficio de la protección de los derechos humanos.¹²⁷

El presidente de la CNDH es el responsable de formular los lineamientos generales para las actividades administrativas, y tiene la obligación de presentar informes anuales ante los Poderes de la Unión; dicha figura al igual que el Consejo Consultivo (integrado por diez consejeros) son elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores, o en sus recesos, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión. Dichos integrantes del Consejo Consultivo se ajustan a un procedimiento de consulta pública.¹²⁸

¹²⁶ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Antecedentes, (fecha de consulta 13 de febrero 2017), disponible en <http://www.cndh.org.mx/Antecedentes>

¹²⁷ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Antecedentes, (fecha de consulta 13 de febrero 2017), disponible en <http://www.cndh.org.mx/Antecedentes>

¹²⁸ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Estructura, (fecha de consulta 13 de febrero 2017), disponible en <http://www.cndh.org.mx/Estructura>

La figura del Ombudsman "...se ha consagrado en el ámbito constitucional como un sistema de control, teniendo como finalidad colaborar en la lucha contra el abuso del poder y la injusticia."¹²⁹ Tal servidor público goza de protección procesal y su remoción "... depende del Parlamento o del Congreso, según sea el caso, por lo cual no es una instancia independiente de la institución representativa; aunado a esto, el defensor del pueblo supervisa la actividad de la administración pública en su nombre y le da cuenta al mismo."¹³⁰

Al analizar los pasados Órganos Constitucionales Autónomos, se puede concluir que la Auditoría Superior de la Federación cuenta con ciertas características de éstos, como la autonomía de gestión, personalidad jurídica y patrimonio propio, no obstante, aún existen áreas de oportunidad en su accionar, ya que forma parte del poder legislativo, específicamente funge como el órgano técnico especializado de la Cámara de Diputados en materia de fiscalización; la cual tiene injerencia en la designación y remoción de su titular, la designación de su presupuesto, y en algunos casos la modificación de procedimientos, lineamientos y resoluciones de fiscalización.

Es necesario establecer que la transformación de la ASF en un Órgano Constitucional Autónomo no pretende afectar las facultades constitucionales en materia de revisión y dictaminación de la Cuenta Pública de parte del poder legislativo, por el contrario, en palabras de Diego Valadés, el control de parte del Congreso y la autonomía del órgano fiscalizador son compatibles "porque la evaluación que hace un órgano colegiado de representación política no tiene que

¹²⁹ Op. Cit. PEDROZA Susana, *Los Órganos Constitucionales Autónomos en México*, pág. 190.

¹³⁰ *Ibíd.* pág. 190.

ver sólo con el rigor con que se hayan llevado las erogaciones y se haya cumplido las funciones administrativas. También tiene que ver con la valoración de los resultados alcanzados desde una perspectiva política y con las definiciones de políticas ulteriores”¹³¹.

Es así, que la facultad de aprobar y asegurar el buen uso del presupuesto público recae en el Poder Legislativo, de acuerdo a la separación de poderes en sistemas presidencialistas como el mexicano, sin embargo, esto no limita la posibilidad de que el órgano técnico que proporcione la información para llevar a cabo dicha función sea autónomo, lo que le llevaría a no depender orgánicamente de la Cámara de Diputados; en virtud de esto, en el cuarto capítulo se presentará una propuesta para que dicho organismo adquiriera este nivel constitucional, analizando las implicaciones legales, políticas y administrativas; y proponiendo las características y facultades que esta obtendría.

¹³¹ Ackerman, John, *Repensar la estructura institucional para la rendición de cuentas del Estado Mexicano*, (fecha de consulta 26 de octubre 2017), disponible en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2739/6.pdf>

Capítulo 4

Que cuando una cosa permanece en reposo seguirá manteniéndose así a menos que algo la perturbe, es una verdad de la que nadie duda; pero cuando una cosa está en movimiento continuará moviéndose eternamente, a menos que algo la detenga, constituye una afirmación no tan fácil de entender, aunque la razón sea idéntica (a saber: que nada puede cambiar por sí mismo).

Thomas Hobbes

Propuesta para la instauración de un Órgano Constitucional Autónomo de fiscalización

Dentro de los gobiernos democráticos, la fiscalización así como la rendición de cuentas han tomado gran importancia en los últimos años, ya que el uso eficaz del presupuesto público les otorga cierto grado de credibilidad. México no es la excepción, y a través del establecimiento de la ASF ha alcanzado un gran avance de especialización en dichos temas, no obstante, tal institución cuenta con ciertos candados que no le permiten desarrollarse de manera autónoma, así como áreas de oportunidad, las cuales podrían minimizarse si se le dotara de facultades y características propias de un Órgano Constitucional Autónomo.

En el presente apartado se demostrará la viabilidad de la propuesta para la instauración de un Órgano Constitucional Autónomo de Fiscalización, la cual gira en torno a dos ejes que de alguna manera quedan interrelacionados entre sí: el análisis de las implicaciones legales, políticas y administrativas, y el establecimiento de las características y facultades del nuevo órgano. Esclarecer dichos aspectos permitirá que se instaure un ente cuyo objetivo sea fomentar la confianza de la sociedad ante la institución, y que actúe con completa autonomía de los Poderes de la Unión.

La confianza es entendida como una cualidad, la cual alude a la seguridad o a la certeza respecto a un comportamiento o un suceso determinado, y es un requerimiento indispensable para la subsistencia de cualquier modelo económico o político democrático, es por ello que deber ser uno de los fines últimos de las instituciones públicas.

De igual forma, con la instauración de dicho órgano, se buscará el fortalecimiento de la idea del *buen gobierno*, el cual en palabras de John Rawls es “la combinación de la intención genuina de una autoridad por la obtención de un fin compartido por una sociedad determinada y el respeto a las libertades de sus integrantes. Éste requiere de un arreglo jurídico político que incluya órganos especializados con autonomía derivada de la ley suprema, que no dependan jerárquicamente de los entes representativos para que sus decisiones sean adoptadas bajo los principios de objetividad, imparcialidad, profesionalismo, transparencia y excelencia.”¹³²

4.1 Implicaciones legales, políticas y administrativas

4.1.1 Implicaciones legales

La autonomía de una organización, entendida según García Máynez como “la facultad que las organizaciones políticas tienen de darse a sí mismas sus leyes y de actuar de acuerdo con ellas”,¹³³ puede ser reconocida por la Constitución, por una ley o por decreto, en virtud de la relevancia que el ordenamiento jurídico otorgue al sujeto portador de la misma. Evidentemente y por jerarquía, la mayor

¹³² Op. Cit., Instituto Nacional de Administración Pública, *Organismos Constitucionales Autónomos...* pág. 34.

¹³³ Op. Cit., GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo, *Introducción al estudio del Derecho*, pág. 104.

garantía de autonomía es la que encuentra su reconocimiento en el grado constitucional.

Según la postura de Constantino Mortati y Enzo Cheli, existe una distinción jurídica entre los órganos constitucionales, los cuales pueden ser “órganos constitucionales autónomos” u “órganos de relevancia constitucional”. Los primeros están configurados de forma inmediata por la Constitución expresamente, la cual describe la función que realizan, sus principales atribuciones, señala su jerarquía, su composición, y la forma de designación de sus titulares. Los segundos por su parte, comparten con los primeros su establecimiento expreso y la determinación de algunas de sus facultades en el texto constitucional, pero dependen orgánicamente de alguno de los tres Poderes de la Unión.¹³⁴

Por la posición constitucional y las funciones que la propia Constitución le atribuye, jurídicamente, la ASF, se encuentra en el nivel de “órgano de relevancia constitucional”, ya que el artículo 79 de la CPEUM dota a la ASF de una autonomía parcial y por lo tanto limitada ya que la hace pertenecer orgánicamente a la Cámara de Diputados.

La autonomía plena por su parte (la cual se busca), se alcanzaría en el momento en el que la ASF sea reconocida como un elemento necesario del ordenamiento constitucional, formando parte infalible del Estado. Su estructura y facultades tendrían que ser determinadas desde la propia Constitución, lo cual

¹³⁴ ASF, Estudios Especializados, Aproximación al concepto de autonomía técnica y de gestión, (fecha de consulta 2 de marzo 2017), disponible en http://www.asf.gob.mx/uploads/47_Estudios_especializados/InsInvJurcomp.pdf, pág.8

garantizaría una posición de paridad respecto a los Poderes de la Unión, alcanzando la categoría de Órgano Constitucional Autónomo.

Aunado a la separación orgánica de la ASF ante la Cámara de Diputados, para que dicha institución pueda alcanzar tal estatus, es necesario que la fiscalización superior se eleve al rango de función pública del Estado. Como ejemplo el artículo 41, fracción V, reconoce al Instituto Nacional Electoral como un organismo público autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, el cual tiene a su cargo la organización de las elecciones, la cual es una función estatal.

Resultado de dicho análisis es necesario puntualizar que la legislación debe cumplir con el papel de facilitador de la autonomía del nuevo órgano, permitiéndole de esa manera cumplir cabalmente con sus facultades.

4.1.2 Implicaciones políticas y administrativas

Anteriormente la separación de poderes tradicional en el sistema presidencial en México, obedeció a la necesidad de concentrar el poder ante la figura de un Ejecutivo, sin embargo, en la actualidad la dinámica social ha traído consigo adecuaciones dentro de las instituciones que regulan las relaciones entre los gobernantes y los gobernados. Dichas adecuaciones permiten idear órganos del Estado que no se encuentren sujetos a los depositarios tradicionales del poder público, de tal manera que se evite la injerencia de grupos políticos, empresariales, transnacionales, entre otros.

Si bien, en la actualidad, la función fiscalizadora le corresponde al Poder Legislativo, y es una facultad que contribuye en el contrapeso con respecto a los otros dos poderes, la propuesta de instaurar un Órgano Constitucional Autónomo

de Fiscalización el cual absorba esa tarea, no tiene como objetivo mermar a dicho Poder de la Unión, ya que el nuevo órgano se vinculará estrechamente con la Cámara de Diputados, dotándole de los insumos y elementos necesarios, para la toma de decisiones presupuestales y financieras.

En este orden de ideas, Diego Valadés refuerza la premisa de la compatibilidad que existe entre el control congresual y la autonomía del órgano de evaluación, ya que la evaluación o control del Poder Legislativo, no sólo recae en revisar si las erogaciones de los recursos se hicieron correctamente, o si se han cumplido las funciones administrativas. Más allá de esto, el Congreso tiene la facultad de influir en los programas de gobierno así como la aprobación presupuestal, la cual seguirá a su cargo.¹³⁵

Algunos teóricos como Gudiño Pelayo, han cuestionado la instauración de los órganos constitucionales autónomos, argumentando que desvirtúan o incluso ponen en tela de juicio la correcta separación de poderes; o como Roldán Xopa, que afirma que la autonomía constitucional ha mermado la rendición de cuentas de esos órganos al no depender ni responder ante ningún poder de la Unión.¹³⁶ Sin embargo John Ackerman señala que sería un error afirmar que la inclusión de nuevas figuras institucionales perjudicarán la gobernabilidad y al Estado de Derecho. Él argumenta que “la efectividad de tales organismos depende de su

¹³⁵ VALADÉS, Diego., *Autonomía, fiscalización y control de poder*. en: J. M. Ackerman, y C. Astudillo (coords.) *La autonomía constitucional de la Auditoría Superior de la Federación*, México: IJ-UNAM y ASF, pág. 300.

¹³⁶ ROLDÁN, José, *De la desconcentración administrativa a la autonomía constitucional. Los órganos reguladores en su nuevo escenario*, en María del Carmen Pardo y Guillermo Cejudo, *Trayectorias de reformas administrativas en México: legados y conexiones*, México, Colegio de México, 2016, pág. 263.

desempeño real, medido éste empíricamente”¹³⁷; y ejemplifica tal postura con la creación del organismo autónomo que actualmente es el encargado de la materia electoral, mismo que ha venido a fortalecer la democracia en el país.

En palabras de John Ackerman “...en el caso de la rendición de cuentas, como en la justicia electoral y los derechos humanos, no podemos confiar en la buena voluntad de nuestros gobernantes. El poder corrompe y el poder absoluto corrompe absolutamente. Solamente con mecanismos eficaces independientes podremos asegurar la honestidad del gobierno.”¹³⁸

La existencia de dichos órganos entonces, surge ante la necesidad de controlar a los poderes tradicionales por la fuerte presencia que en ellos tienen los partidos políticos, es decir, la ventaja que ofrecen es que independientemente del partido que se encuentre en el poder o los que formen parte del bloque de oposición, ellos deberán actuar de manera autónoma y objetiva.

En otro orden de ideas, la CPEUM dota a la ASF de autonomía técnica y de gestión, pero al mismo tiempo a través del artículo 81 fracción IV de la LFRCF, se señala que los programas y procedimientos que requiera dicha institución para su funcionamiento serán propuestos por el titular, pero deberán ser conocidos previamente por la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados, misma que puede determinar cambios en los mismos, dejando en entre dicho tales autonomías.

¹³⁷ Op. Cit. ACKERMAN John M., *Estructura Institucional para la Rendición de cuentas: Lecciones Internacionales y Reformas Futuras*, pág. 816

¹³⁸ *Ibíd.* pág. 840

Asimismo, a través de la Comisión de Vigilancia de la ASF los legisladores emiten solicitudes de auditorías que en la mayoría de los casos son atendidas por la ASF, las cuales en algunas ocasiones responden a intereses de los legisladores y de la Comisión de Vigilancia, tal como se presenta en el siguiente cuadro:

Cuadro 11. Atención de las solicitudes de la Comisión de Vigilancia de la ASF y de legisladores 2008-2012

Año	Solicitante	Total de solicitudes	Incorporadas al PAAF	Derivaron en revisiones de situación excepcional	Turnadas a otras instancias	A considerar en ejercicios posteriores	No cumplen con los requisitos de selección o se encuentran fuera del ámbito de competencia de la ASF	% de atención a solicitudes en el ejercicio actual o posteriores
2012	CVASF	74	36	0	11	13	14	78%
	Legisladores	35	19	0	4	7	5	84%
2011	CVASF	171	45	0	23	6	97	34%
	Legisladores	65	25	0	5	4	31	48%
2010	CVASF	278	114	0	17	87	60	77%
	Legisladores	81	26	2	2	26	25	68%
2009	CVASF	306	135	0	19	47	105	63%
	Legisladores	114	33	1	4	10	66	40%
2008	CVASF	169	60	1	18	53	37	75%
	Legisladores	39	13	0	1	10	15	61%
Total	CVASF	998	390	1	88	206	313	66%
	Legisladores	334	116	3	16	57	142	55%

Nota. El porcentaje de atención a solicitudes en el ejercicio actual o posteriores expresado en el cuadro 11 se obtiene al dividir la suma de los valores: *Incorporadas al PAAF, Derivaron en revisiones de situación excepcional y A considerar en ejercicios posteriores*; entre el *Total de las solicitudes* menos las *Turnadas a otras instancias*.

Nota 2: Las revisiones de situación excepcional surgen cuando hay una denuncia sobre posibles actos de corrupción.

Nota 3: Para el cálculo del porcentaje de atención, se le fueron restadas las solicitudes turnadas a otras instancias, en virtud de que no fueron atendidas por la ASF.

FUENTE: Elaboración propia con información de los Informes Generales de las Cuentas Públicas 2008-2012.

Hasta antes del 2013 la ASF incluía un apartado dentro del Informe General de la Cuenta Pública, en el cual detallaba la atención de las solicitudes de la Comisión de Vigilancia de la ASF, así como de las solicitudes presentadas por algunos legisladores, actualmente tal información no se encuentra disponible en el

informe, no obstante, a partir de la revisión y del análisis de los últimos 5 años que se presentó dicha información, se puede concluir que las solicitudes realizadas por la Comisión son atendidas casi en su totalidad, llegando en 2012 hasta el 78% de las mismas según el cuadro 11, lo que evidencia la ya antes mencionada injerencia de la misma. En este sentido, la problemática no es fundamentalmente que los políticos participen en decisiones técnicas, sino que dichas revisiones se conviertan en “auditorías políticas”, las cuales tengan como objetivo principal el ejercicio de presión política hacia quien se encuentre gobernando.

Aunado a esto la integración de la Comisión de Vigilancia de la ASF, respondiendo a la pluralidad representada en la Cámara de acuerdo a la Ley Orgánica del Congreso, propicia que el peso de algunas fuerzas políticas sea más fuerte dentro de la misma¹³⁹; actualmente se conforma de la siguiente manera:

Cuadro 12. Integración de la Comisión de Vigilancia de la ASF en la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados.

PARTIDO	INTEGRANTES
PRI	10
PAN	6
PRD	4
PVEM	2
MORENA	2
MC	1
NA	1
PES	1
IND	1
SP	0
TOTAL	28

FUENTE: Elaboración propia con información de la página oficial de la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados

¹³⁹ Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, última reforma D.O.F 2 de mayo de 2017.

Las solicitudes emitidas por la Comisión de Vigilancia a través de los años han sido diversas, incluyendo temas como salud, educación, obra pública, empresas paraestatales, entre otras.

Por su parte en 2016 durante la revisión a la Cuenta Pública del 2015, se incorporaron 13 de éstas solicitudes al Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior. Los sectores revisados de acuerdo al informe fueron los correspondientes a *Instituciones públicas de educación superior* (8 auditorías), las cuales se realizaron a las Universidades de Morelos y Veracruz, (ambas instituciones se enfrentaron u opusieron políticamente durante ese año a los gobiernos estatales encabezados por Graco Ramírez y Javier Duarte), de las cuales 3 salieron con dictamen limpio. Y en los *ramos generales 23, 33 y otros* (5 auditorías)¹⁴⁰ como se presentan en el cuadro siguiente:

Cuadro 13. Atención de las solicitudes de la Comisión de Vigilancia de la ASF 2016, revisión de la Cuenta Pública del 2015

NÚMERO AUDITORÍA	TÍTULO AUDITORÍA	TIPO AUDITORÍA	ENTIDAD FISCALIZADA	ENTIDAD FEDERATIVA
223-DS	Apoyos para Saneamiento Financiero y la Atención a Problemas Estructurales de las UPES	Financiera y de Cumplimiento	Universidad Autónoma del Estado de Morelos	Morelos
224-DS	Fondo para Elevar la Calidad de la Educación Superior	Financiera y de Cumplimiento		
225-DS	Programa de Expansión en la Oferta Educativa en Educación Media Superior y Superior	Financiera y de Cumplimiento		
226-DS	Programa para el Desarrollo Profesional Docente	Financiera y de Cumplimiento		
227-DS	Subsidios Federales para Organismos Descentralizados Estatales	Financiera y de Cumplimiento		
237-DS	Fondo para Elevar la Calidad de la Educación Superior	Financiera y de Cumplimiento	Universidad Veracruzana	Veracruz
238-DS	Programa de Expansión en la Oferta Educativa en Educación Media Superior y Superior	Financiera y de Cumplimiento		
239-DS	Subsidios Federales para Organismos Descentralizados Estatales	Financiera y de Cumplimiento		
784-DS-GF	Recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del	Financiera con Enfoque de	Municipio de Monclova,	Coahuila de Zaragoza

¹⁴⁰ ASF, Informe General Cuenta Pública 2015, (fecha de consulta 15 de marzo 2017), disponible en <http://intranetasf/Informes/Ir2015/Documentos/InformeGeneral/IG2015.pdf>

NÚMERO AUDITORÍA	TÍTULO AUDITORÍA	TIPO AUDITORÍA	ENTIDAD FISCALIZADA	ENTIDAD FEDERATIVA
	Distrito Federal	Desempeño	Coahuila	
857-GB-GF	Recursos del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal	Financiera con Enfoque de Desempeño	Gobierno del Estado de México	México
1416-DS-GF	Recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal	Financiera con Enfoque de Desempeño	Municipio de Cunduacán, Tabasco	Tabasco
1419-DS-GF	Recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal	Financiera con Enfoque de Desempeño	Municipio de Jonuta, Tabasco	
1421-DS-GF	Recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal	Financiera con Enfoque de Desempeño	Municipio de Macuspana, Tabasco	

FUENTE: Elaboración propia con información del Informe General Cuenta Pública 2015.

La ASF tiene facultades para auditar a los tres Poderes de la Unión, sin embargo, en lo correspondiente a las revisiones al Poder Legislativo solamente lo hace en gastos ordinarios, dejando fuera a las fracciones parlamentarias, lo que podría representar un riesgo de opacidad; durante la revisión de la Cuenta Pública de 2015 solamente tres auditorías de las 1,643 realizadas durante el año, fueron asignadas a estos conceptos.

Con la transformación de la ASF en un Órgano Constitucional Autónomo, la Cámara de Diputados ya no tendría injerencia dentro de la elaboración o aprobación de procedimientos internos, ni en la programación de auditorías; por lo que el nuevo órgano decidiría las auditorías a realizar con base en criterios técnicos y especializados, garantizando así, la imparcialidad en su accionar.

Por otro lado, la ASF como cualquier órgano perteneciente al Estado, está obligado a rendir cuentas ante la ciudadanía, pero sin que esto represente el debilitamiento de su autonomía ante algún poder de la unión, se propone entonces, que dicha institución sea medida bajo un esquema propio, ya sea mediante un órgano interno de control que tenga a su cargo, con autonomía técnica y de gestión, la fiscalización de los ingresos y egresos, tal como es el caso del INE; el cual sería designado igualmente por el voto de las dos terceras partes de la Cámara de Diputados, o en su caso por organismos ajenos a ella, tales como despachos externos, revisiones entre pares, o evaluaciones realizadas por universidades o colegios especializados.

Con esta idea no se pretende retirar la información que se proporciona a la Cámara de Diputados, ya que ésta representa un insumo importante dentro de la toma de decisiones presupuestales y financieras, por el contrario, se propone que la ASF le continúe rindiendo informes al Poder Legislativo, pero asegurando que las revisiones sean realizadas de manera objetiva.

La transformación de la ASF en un órgano autónomo, va más allá de cambios legales, políticos o administrativos en la organización. Ésta representaría un gran avance en materia de objetividad, propiciando que ejerza sus atribuciones con criterios meramente técnicos y especializados. En el siguiente apartado se ahondará en algunas características y facultades que dicho órgano adquiriría, al igual que los beneficios que les acompañan.

4.2 Características y facultades del nuevo Órgano Constitucional Autónomo

4.2.1 Dotar de un blindaje al titular del Órgano Constitucional

Autónomo de Fiscalización con respecto a su asignación y remoción

Como ya se hizo mención en el apartado correspondiente a las áreas de oportunidad y riesgo de la ASF, la designación, así como la posible remoción del titular de dicha institución resultan dos elementos dentro del marco jurídico que le limitan, ya que existe una injerencia y presión permanente por parte de los partidos políticos a través de la Cámara de Diputados en dichos procesos.

Actualmente la designación del Auditor Superior se basa en el artículo 79 de la CPEUM, el cual establece que dicha figura deberá ser elegida por la Cámara de Diputados mediante el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes. De igual manera el artículo 93 de la LFRCF refiere las causas graves por las cuales el Auditor Superior puede ser removido bajo la misma fórmula, entre dichas causas se encuentran: aceptar la injerencia de los partidos políticos, obtener una evaluación insatisfactoria de desempeño, entre otras; si bien, la imparcialidad y el buen desempeño son fundamentales para su actuar, la manera en la que dichas causas se encuentran redactadas, dejan un gran margen de interpretación, por lo que pueden ser llevadas discrecionalmente.

La discrecionalidad referida en el párrafo anterior con respecto a la remoción del titular de la ASF y la influencia de los partidos políticos en ella a través de la Cámara de Diputados se materializó en el 2001, ya que en ese año el C.P. Gregorio Guerrero Pozas fue depuesto del cargo cinco años antes de concluir el periodo estipulado, dicha destitución fue impulsada por la bancada del PRI y

secundada por el PAN. Si bien, el C.P. Guerrero Pozas buscó la protección federal, argumentando que se habían violado sus garantías de previa audiencia, legalidad y estabilidad en el cargo sin justificación, la Suprema Corte de Justicia de la Nación decidió no otorgarle el amparo.¹⁴¹

En el estricto apego a la ley la Cámara de Diputados actuó en ejercicio de dicha facultad (remoción del titular), la misma que resulta ser discrecional ya que fueron los intereses partidistas quienes tuvieron el peso fundamental en dicha decisión, lo que pone en tela de juicio la legitimidad del proceso. Según versiones extraoficiales publicadas por la revista PROCESO, la bancada del PRI, presionó a los diversos partidos, quienes cedieron los votos a favor de la destitución; con el PRD, negociando el aumento de recursos hacia los estados; y con el PAN, su apoyo a cambio de los votos necesarios para avalar el Presupuesto de la Federación 2002. El motivo principal según Beatriz Paredes fue que el ex auditor era “demasiado independiente”.¹⁴²

De igual manera la postura de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al negar el amparo y reconocer que se actuó de manera legal, se fundamentó según palabras del ministro Silva Meza, en: “la falta de regulación permitió de manera válida, lisa y llana, nombrar a otro Auditor Superior de la Federación, toda vez que

¹⁴¹ El Universal, Resuelven hoy conflicto en ASF, (fecha de consulta 15 de febrero 2017), disponible en <http://archivo.eluniversal.com.mx/nacion/103792.html>

¹⁴² PROCESO, Destituyen diputados al titular de la Auditoría Superior de la Federación, (fecha de consulta 30 de octubre 2017), <http://www.proceso.com.mx/238593/destituyen-diputados-al-titular-de-la-auditoria-superior-de-la-federacio>

el ex funcionario únicamente tiene la calidad de trabajador de confianza y no goza de estabilidad o inamovilidad en el empleo”.¹⁴³

Con el antecedente ya expuesto, se propone que el titular del Órgano Constitucional Autónomo de Fiscalización, cuente con un blindaje que le permita actuar sin presión con respecto a su remoción basada en criterios discrecionales o partidistas, tal enfoque supondría que la decisión de destituirle debe estar acompañada de argumentos de índole técnica, los cuales respalden la decisión de iniciar dicho procedimiento.

En lo que respecta al nombramiento del Auditor Superior, su figura debe fortalecerse mediante la inclusión de otros factores dentro de su designación, no sólo derivado de los votos de la Cámara de Diputados, lo cual pone en duda si los criterios políticos se interpusieron a los técnicos.

En el nuevo diseño, sería conveniente mantener algunas características del esquema actual, como por ejemplo que la convocatoria para ocupar el puesto del auditor superior siga siendo pública; que dicho puesto sea ocupado por una persona cuya experiencia refleje mínimo 5 años en temas de control, manejo o fiscalización de recursos; que tenga solvencia moral; así como la carencia de militancia partidista. Aunado a esto se propone la inclusión de pruebas técnicas que aseguren la capacidad de los postulantes al puesto, así como la creación de un perfil de puesto.

El resultado del cumplimiento de los requisitos y el perfil de puesto, así como la aprobación de las pruebas técnicas garantizaría una lista preliminar de

¹⁴³ La Jornada, El ex auditor Guerrero Pozas fue destituido de modo legal: SCJN, (fecha de consulta 30 de octubre 2017), <http://www.jornada.unam.mx/2003/10/29/007n2pol.php?printver=1&fly=>

candidatos idóneos al puesto. En palabras del investigador José Fernández Ruíz “si todos los que fueran considerados aptos, porque todos satisficieron a plenitud los requisitos preestablecidos, deberían concursar, lo más justo sería... mediante la aplicación del procedimiento de insaculación, quien hiciera la designación”.¹⁴⁴

Tal propuesta no es algo nuevo, incluso se ha sugerido tal esquema en la designación de los consejeros del Instituto Nacional Electoral, con la finalidad de neutralizar la conexión política entre consejeros y partidos.¹⁴⁵

4.2.2 Proveer al Órgano Constitucional Autónomo de Fiscalización de facultades sancionatorias administrativas

Como ya se hizo mención en el capítulo II correspondiente a las facultades y características de la ASF, actualmente el marco jurídico de la institución solamente le permite emitir directamente: recomendaciones, recomendaciones al desempeño (en ambas como última consecuencia se informa a la Cámara de Diputados la no atención de éstas), solicitudes de aclaración y en su caso pliegos de observaciones; mientras que ante otras instancias su labor termina al llevar a cabo promociones del ejercicio de la facultad de comprobación fiscal (ante el SAT), promociones de responsabilidad administrativa sancionatoria (ante los OIC, la

¹⁴⁴ Fernández Ruíz, Jorge, La Autonomía de la Auditoría Superior de la Federación y de la Procuraduría General de la República, (fecha de consulta 18 de marzo 2017), disponible en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2739/11.pdf>

¹⁴⁵ El Financiero, Por la insaculación de los consejeros del INE, (fecha de consulta 10 de abril 2017), disponible en <http://www.elfinanciero.com.mx/opinion/por-la-insaculacion-de-los-consejeros-del-ine.html>

Secretaría de Función Pública, y el Tribunal Federal de Justicia Administrativa)¹⁴⁶, y denuncias de hechos (ante la Fiscalía Especial en Delitos de Corrupción).¹⁴⁷

Quedando solamente como instrumentos para ejercer presión a las entidades fiscalizadas la imposición de multas en caso de que no proporcionen la información necesaria para llevar a cabo su labor de fiscalización, así como las responsabilidades resarcitorias cuando de determinen daños patrimoniales a la hacienda pública.

Si bien la sanción no es la función principal de los órganos fiscalizadores, de acuerdo con Miguel Acosta Romero es parte sustantiva de la actividad de fiscalización, entendida como el castigo que aplica la sociedad a través del derecho, a las violaciones de los ordenamientos administrativos, pretendiendo así asegurar el cumplimiento de los deberes respecto a la sociedad.¹⁴⁸

Las promociones de responsabilidad administrativa sancionatorias, formuladas por la ASF, pueden ser llevadas de manera discrecional por parte de los órganos competentes, al mismo tiempo que pueden atender o ser influidas por intereses políticos, trayendo consigo que los OIC lleguen a conclusiones diferentes a las observadas en las auditorías, negando, o desechando los resultados, lo cual propicia un ambiente áspero para que las acusaciones puedan aterrizar en sanciones hacia los funcionarios implicados. Tal situación deja consigo áreas de opacidad y riesgo dentro de la fiscalización.

¹⁴⁶ ASF, Informe General Cuenta Pública 2015, (fecha de consulta 15 de marzo 2017), disponible en <http://intranetasf/Informes/Ir2015/Documentos/InformeGeneral/IG2015.pdf>, pág. 165.

¹⁴⁷ El vigía, La funcionalidad de la auditoría superior de la federación en el SNA, (fecha de consulta 30 de octubre 2017), <http://www.elvigia.net/columnas/mirada-mujer/2017/5/20/funcionalidad-auditoria-superior-federacion-272165.html>

¹⁴⁸ Op. Cit. MÁRQUEZ, Daniel, *Función jurídica de control de la administración pública*, pág. 307.

Con respecto a la nula capacidad sancionatoria, Mijangos Borja apunta que la ASF “ha presentado en los últimos años, más de una decena de denuncias penales por conductas irregulares de distintos servidores públicos, y ninguna ha sido consignada por la PGR ante los jueces penales federales competentes”¹⁴⁹; es así que la experiencia nos indica que si no se establecen sanciones, la entidad de fiscalización no estará en condiciones de lograr que sus recomendaciones se ejecuten.

El impacto del trabajo de la ASF entonces se ve disminuido por las interacciones establecidas con las organizaciones responsables de aplicar las sanciones, sumado al rezago en materia de rendición de cuentas tienen consecuencias graves en términos políticos, trayendo consigo la pérdida de confianza generalizada hacia los gobiernos, los gobernantes y las instituciones minando así la legitimidad del régimen democrático. Si los ciudadanos no conocen el destino de los recursos públicos y los resultados de la acción gubernamental, y si no confían en que los actos ilícitos son sancionados, entonces su relación será de apatía y descontento.

En virtud de esto, la propuesta de mejora en este ámbito obliga a repensar las capacidades de dicha institución, específicamente la ASF debería estar facultada para imponer sanciones administrativas a los funcionarios que, a su juicio, se hayan apartado de los principios de legalidad, o hayan faltado a sus obligaciones. En dicho contexto, la ASF surge como una autoridad competente

¹⁴⁹ Mijangos Borja, María de la Luz, *Autonomía constitucional y diseño legal de la Auditoría Superior de la Federación*, presentada en la mesa *El fortalecimiento de la función constitucional de la Auditoría Superior de la Federación*, en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, dentro del marco del Seminario *Autonomía Constitucional de la Auditoría superior de la Federación*, p.4.

para determinar responsabilidades, las cuales procederán formalmente, transformándola en un instrumento útil en contra de la corrupción e impunidad que actualmente rige al país.

Si bien es un tema del cual la ASF no tiene mucho conocimiento actualmente, se propone la creación de una *Unidad de Responsabilidades* al nivel jerárquico de las Auditorías Especiales (ver el apartado 2.2.3 *Organigrama de la ASF*) la cual especifique dentro del perfil de puesto de los integrantes, su experiencia en temas de fiscalización y conocimiento pleno de la legislación vigente en materia de sanciones (Ley General de Responsabilidades Administrativas), a la cual le sean turnados todos los asuntos en los que se suponga se ha cometido alguna presunta responsabilidad administrativa no grave; aunado a esto se propone un programa de certificación y capacitación continua lo que garantice la capacidad de los servidores públicos para sustanciar los procedimientos y poder fincar las responsabilidades administrativas.

La implementación de dicha Unidad representaría un gasto al erario público significativo, pero el costo beneficio que se obtendría sería relevante, ya que ante la posibilidad de fincar responsabilidades administrativas la ASF realmente tendría “dientes” para presionar a los servidores públicos que hayan cometido un ilícito, lo que por ende disminuiría el riesgo de que estos se cometiesen, ganando así la confiabilidad de la ciudadanía ante su labor.

4.2.3 Fomentar y fortalecer la participación ciudadana dentro del Órgano Constitucional Autónomo de Fiscalización

La compleja situación económica, política y social en el que se encuentra el país, aunado a las tendencias mundiales, hacen que la participación ciudadana cobre

gran fuerza en todos los ámbitos institucionales, ya que es la propia sociedad en la que recaen los efectos tanto negativos como positivos de las decisiones gubernamentales, por lo que el Estado y la sociedad deben definir en conjunto la dirección que deberá tomar el país.

Aunado a esto, dentro de la construcción de un régimen democrático, es fundamental la instauración de mecanismos en los cuales la sociedad pueda involucrarse en la toma de decisiones para la satisfacción de sus necesidades y demandas, y por ende tener una participación relevante, la cual es un pilar clave dentro de la instauración de un *buen gobierno*. Es importante señalar que la participación ciudadana puede ser directa o a través de instituciones, sin embargo, ésta debe ser informada y organizada

En este punto y retomando la clasificación con respecto a la rendición de cuentas propuesta por O'Donnell, y que fue expuesta en el capítulo I, es importante recalcar la importancia de la rendición de cuentas *vertical*, en ella la participación ciudadana es fundamental tanto en lo correspondiente a la parte *electoral* como a la *social vertical*. Si bien la primera le permite valer su opinión mediante el voto, lo que en teoría presiona al gobierno para realizar sus funciones con responsabilidad, la segunda ejecuta la función de crítica y de seguimiento en la toma de decisiones gubernamentales mediante sectores públicos organizados.

En México, actualmente la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación establece la figura de *Contraloría Social*, mediante la cual la sociedad civil puede realizar solicitudes, denuncias, propuestas y peticiones, con la finalidad de poder participar e involucrarse en la revisión de la Cuenta Pública;

todas ellas deben ser dirigidas a la Comisión de Vigilancia, la cual turnará las que crea convenientes a la ASF.

Lamentablemente, y de acuerdo a la última Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (ENCUP), realizada en 2012 por la Secretaría de Gobernación en coordinación con el INEGI, cerca del 65% de los encuestados no están interesados en temas de política producto de falta de interés y desconfianza de la sociedad hacia sus instituciones, aunado a esto, entre las instituciones peor evaluadas en cuestión de confianza se encuentra la Cámara de Diputados.¹⁵⁰

Dicha información esclarece dos puntos, el primero es que las denuncias realizadas por los ciudadanos en materia de fiscalización, resultan ser altamente cuestionables, ya que carecen de argumentación legal, y más allá, la mayoría no prosperan por el desconocimiento del proceso a seguir; y el segundo aun cuando se tenga conocimiento de alguna irregularidad por parte de algún servidor público, las denuncias no se realizan por falta de confianza en la institución asignada para recibirlas, en este caso la Cámara de Diputados a través de la Comisión de Vigilancia.

No obstante, ante este panorama, han existido casos de éxito impulsados por la participación ciudadana organizada, en 2004, un grupo de asociaciones ciudadanas en conjunto con la Red por la Salud de las Mujeres del DF, denunciaron la malversación de recursos provenientes del erario público destinados a la asociación civil Pro-Vida, siendo la suma de 30 millones de pesos,

¹⁵⁰ Secretaría de Gobernación, Encuesta Nacional Sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas 2012, (fecha de consulta 7 de abril 2017), disponible en http://www.encup.gob.mx/es/Encup/Principales_resultados_2012

en contra de su dirigente Jorge Serrano Limón. Mediante el análisis de solicitudes de acceso a la información pública, estas organizaciones descubrieron que los recursos se habían destinado a otros fines, logrando que dicho caso tuviera presencia importante en los medios de información.¹⁵¹

Dicha presión mediática, y después de analizar la información que las organizaciones habían hecho pública, así como la auditoría realizada por la ASF, la Secretaría de la Función Pública inhabilitó a Serrano Limón por 15 años y le fijó una sanción de más de 13 millones de pesos, no obstante, el dirigente de Pro-Vida se amparó logrando no ser encarcelado.

Con la instauración de un Órgano Constitucional Autónomo de Fiscalización, se pretende incrementar la difusión de la labor fiscalizadora en espacios públicos, explicando sus alcances y la manera de realizar correctamente las solicitudes, denuncias, propuestas y peticiones, lo que permita a la sociedad establecer una conexión directa con dicho órgano sin que exista entre ellos algún intermediario (Comisión de Vigilancia) que sesgue dicha información.

De igual manera deberá promover la importancia de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la cual dio el sustento suficiente al caso Pro-Vida, mediante las que podrían llamarse *auditorías ciudadanas*.

Dicha ley también será aplicada al órgano de fiscalización ya que establece: “La presente Ley es de orden público y tiene por objeto proveer lo necesario en el ámbito federal, garantizar el derecho de acceso a la Información Pública en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los poderes

¹⁵¹ Revista PROCESO, La sanción a Serrano Limón, (fecha de consulta 25 de julio 2017), disponible en <http://www.proceso.com.mx/396639/la-sancion-a-serrano-limon>

Legislativo, Ejecutivo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos... así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos federales o realice actos de autoridad.”¹⁵²; lo que permitirá ser transparente y permitir el acceso a su información a la ciudadanía.

Retomando el concepto expuesto por John Ackerman, referente a la rendición de cuentas social, en el cual la sociedad debe ser un bastión importante en la rendición de cuentas, y fungir como un vigilante de los aparatos y decisiones gubernamentales, se propone de igual manera la creación de un consejo consultivo, mediante el cual la sociedad a través de sus integrantes, ya sean provenientes de organismos civiles o académicos, tengan representatividad dentro de la institución. Dichos representantes deberán contar con experiencia en rendición de cuentas, así como en fiscalización. La inclusión de dicho sector pretende contribuir en la toma de decisiones basadas en el expertise y calidad moral de los mismos.

El mencionado consejo, deberá establecer mecanismos de articulación con los diversos sectores de la sociedad interesados en la materia de fiscalización, esto en virtud de atender sus dudas y si es necesario dar atención a sus solicitudes; así como formalizar vínculos con el Comité de participación ciudadana del Sistema Nacional Anticorrupción.

Dicha propuesta no es nueva en órganos de esta índole (transparencia y rendición de cuentas), incluso recientemente el Senado de la República aprobó a los 10 consejeros honoríficos que conformarán el Consejo Consultivo del Instituto

¹⁵² Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, última reforma D.O.F 27 de enero de 2017.

Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos (INAI), instituto que también forma parte del SNA.¹⁵³

El papel de la sociedad es fundamental, ya que en este nuevo modelo ésta debe tener pleno conocimiento de cuáles son las facultades del Órgano Constitucional Autónomo de Fiscalización, así como de las distintas sanciones que puede traer consigo la fiscalización superior.

4.2.4 Dotar al Órgano Constitucional Autónomo de Fiscalización de autonomía presupuestaria, así como fortalecer su autonomía técnica y de gestión.

Una de las limitaciones más importantes de la ASF actualmente es la presupuestaria, el titular de la ASF es el encargado de la elaboración del proyecto de presupuesto anual de acuerdo al artículo 89 de la LFRCF, no obstante, la Comisión de Vigilancia de acuerdo al artículo 81 de la misma ley, puede conocer y opinar sobre dicho proyecto.

Una de las características de los Órganos Constitucionales Autónomos como ya antes se ha mencionado es la correspondiente a la autonomía presupuestal, ya que ésta asegura a la institución los recursos necesarios para su funcionamiento, permitiéndole planear a mediano y a largo plazos y dejando de lado influencias externas.

La propuesta con la instauración de la ASF como un Órgano Constitucional Autónomo, sería que al igual que el INE, este elaborara su proyecto de

¹⁵³ Senado de la República, Coordinación de Comunicación Social, Senado aprueba a 10 consejeros honoríficos del Consejo Consultivo del INAI, (fecha de consulta 24 de julio 2017), disponible en <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/boletines/36197-senado-aprueba-a-10-consejeros-honorificos-del-consejo-consultivo-del-inai.html>

presupuesto, el cual enviará a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, calculando principalmente el universo a fiscalizar, con la finalidad de garantizar su funcionamiento adecuado, dejando a un lado los criterios políticos inherentes de la Cámara de Diputados, los cuales amplían o restringen el presupuesto de acuerdo a criterios no técnicos, y en donde los partidos políticos pueden manifestar su “agradecimiento” con la labor realizada o por el contrario entorpecer el trabajo de la ASF.

Por otra parte, el artículo 79 constitucional establece que la ASF tiene las siguientes características: “La Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados, tendrá autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que disponga la ley.”¹⁵⁴ Si analizamos tal artículo aunado al artículo 81 fracción IV de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación el cual menciona que la Comisión de la Cámara de Diputados tiene dentro de sus funciones el: “Analizar el programa anual de fiscalización de la Cuenta Pública y conocer los programas estratégico y anual de actividades que para el debido cumplimiento de sus funciones y atribuciones, elabore la Auditoría Superior de la Federación, así como sus modificaciones, y evaluar su cumplimiento. Con respeto a los procedimientos, alcances, métodos, lineamientos y resoluciones de procedimientos de fiscalización podrá formular observaciones cuando dichos programas omitan áreas relevantes de la Cuenta Pública.”¹⁵⁵, se puede vislumbrar la injerencia directa que tiene la Cámara de

¹⁵⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, última reforma D.O.F 24 de febrero de 2017.

¹⁵⁵ Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, última reforma D.O.F 18 de julio de 2016.

Diputados en la gestión de la ASF mediante la Comisión de Vigilancia, ya que ésta representa a los diputados de los distintos partidos, los cuales se basan esencialmente en criterios políticos y no técnicos.

Con el establecimiento de la ASF como un órgano autónomo, ésta podrá ejercer sus atribuciones cabalmente, decidiendo sin interferencias sobre su normatividad interna, procedimientos, así como sobre el proceso de planeación, los criterios de selección de auditorías, la elaboración del Programa Anual de Auditorías, y su proceso de ejecución.

4.2.5 El Órgano Constitucional Autónomo de Fiscalización y el Sistema Nacional Anticorrupción.

Como anteriormente se ha mencionado, y fundado en el artículo 113 de la CPEUM, se integró recientemente el Sistema Nacional Anticorrupción, el cual tiene como principal objetivo el combate y erradicación de la corrupción en el país, mediante la vinculación entre las autoridades de los órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal) que tienen a su cargo la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como la fiscalización y control de los recursos públicos.

Actualmente participan la Auditoría Superior de la Federación, el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, la Fiscalía Especializada de Combate a la Corrupción, el Comité de Participación Ciudadana, el Consejo de la Judicatura Federal, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y

Protección de Datos, la Secretaría de la Función Pública y los Sistemas Locales Anticorrupción.¹⁵⁶

En tal sistema la ASF juega un papel primordial ya que se le ha encargado: promover la independencia de las instituciones fiscalizadoras para garantizar la confiabilidad de sus resultados; la aplicación de sistemas de control interno políticas y procedimientos que garanticen el cumplimiento de objetivos; la promoción y evaluación de la integridad al interior de los entes públicos; y promover el uso de denuncias internas que permitan a las autoridades allegarse de información sustantiva durante las investigaciones. Dichas responsabilidades permanecerán aun cuando la ASF adquiriera el nivel de Órgano Constitucional Autónomo de Fiscalización, así como su participación en el Comité Coordinador y en el Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización.

¹⁵⁶ Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, última reforma D.O.F 18 de julio de 2016.

Conclusiones

1. La instauración de Órganos Constitucionales Autónomos como punto nodal para el fortalecimiento del sistema democrático.

Como se analizó a lo largo de la presente investigación, la teoría de la separación de poderes tradicional expuesta por Montesquieu, la cual divide al gobierno en poder legislativo, poder ejecutivo y poder judicial, mismos que tienen funciones específicas, suponía un mecanismo de frenos y contrapesos, ya que ésta establece que ninguno se posicionara por sobre el otro. Dicha teoría según Ackerman, ha quedado rebasada en los sistemas democráticos actuales, los cuales buscan nuevas formas en la distribución de funciones específicas del gobierno.¹⁵⁷

Si bien en México existe dicha separación, la cual establece que por ningún motivo deben recaer dos o más poderes en la misma persona u órgano, es necesario recalcar la existencia de un partido hegemónico durante el siglo XX, el cual tomaba las decisiones políticas desde el ejecutivo, siempre respaldado por la mayoría del Congreso, ambos del mismo partido, dejando de lado la idea de funcionar como contrapesos. Fue hasta 1997, cuando un bloque opositor superó el número de integrantes dentro de la Cámara de Diputados con relación al partido en el poder, trayendo consigo la posibilidad de representar un verdadero contrapeso ante el gobierno en curso.

¹⁵⁷ Ackerman, John, *Repensar la estructura institucional para la rendición de cuentas del Estado Mexicano*, (fecha de consulta 26 de octubre 2017), disponible en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2739/6.pdf>

En dicho contexto, y con la apertura democrática que esto representó, el establecimiento de los Órganos Constitucionales Autónomos surge ante la necesidad de fortalecer la ya mencionada separación de poderes, ya que, debido a su carácter técnico, y las características que les brinda la constitución, tales como: autonomía presupuestal, jurídico-política, y administrativa, y personalidad jurídica; se minimiza el riesgo de que estos, sean influenciados por las fuerzas políticas.

Dichos órganos actualmente en México, realizan funciones cuya trascendencia es vital para el buen funcionamiento del Estado, destacando la regulación monetaria, la organización y vigilancia de las elecciones, y la defensa de los derechos humanos. No obstante, por el grado de especialización requerido, también pueden incorporarse funciones de vigilancia y control a los demás poderes como un punto nodal para el correcto funcionamiento democrático.

2. El establecimiento de la ASF ha representado un gran avance en materia de Rendición de Cuentas y fiscalización, pero aún existen áreas de oportunidad en su labor.

El fortalecimiento en materia de rendición de cuentas y fiscalización en México desde la desaparición de la Contaduría Mayor de Hacienda y su sustitución por la Auditoría Superior de la Federación en el año 2000, es innegable, ya que pasó de realizar 312 auditorías durante la revisión de la cuenta del 2000, a 1,643 en la correspondiente al 2015¹⁵⁸, representando un incremento de 527% en el número de las mismas. De igual manera en cuestión de recuperaciones obtenidas, dicha

¹⁵⁸ ASF, Informe General Cuenta Pública 2015, (fecha de consulta 20 de abril 2017), disponible en <http://intranetasf/Informes/Ir2015/Documentos/InformeGeneral/IG2015.pdf>, pág. 165.

institución alcanza la cifra de \$108,919.50 millones de pesos en el periodo de 2001 a 2014,¹⁵⁹ (dichas cantidades corresponden al corte de información del 11 de enero de 2017).

Aunado a dichas cifras, la ASF ha alcanzado logros importantes en dicho periodo, tales como: la implementación de auditorías de desempeño dentro de sus revisiones, las cuales permiten evaluar la eficacia con la cual se cumplieron objetivos y metas; la renovación constante en su normatividad apeándose a las mejores prácticas internacionales dictadas por la INTOSAI; la certificación en calidad bajo los estándares de la norma ISO 9001; la implementación de una Certificación en Fiscalización Superior Profesional, la cual pretende que sea alcanzada por el 75% de los servidores públicos para el término del 2017, garantizando el conocimiento técnico de los mismos; entre otros.

Si bien, la rendición de cuentas y la fiscalización han evolucionado significativamente con la instauración de la ASF, dicha institución tiene aún áreas de oportunidad y riesgo, las cuales si bien, no significan que su trabajo sea irrelevante, sí es necesario destacarlas en aras de poder establecer las posibles soluciones a las mismas.

El principal obstáculo de dicha institución, es el estar supeditada (no de manera legal, sino de manera práctica) ante el poder legislativo, específicamente a la Cámara de Diputados, por lo que dicha entidad de fiscalización no es autónoma en todos los aspectos, y se encuentra inmersa en la dinámica natural de la lucha partidista, respondiendo a veces a intereses políticos; desde la designación de su

¹⁵⁹ ASF, Informe General Cuenta Pública 2015, (fecha de consulta 20 de abril 2017), disponible en <http://intranetasf/Informes/Ir2015/Documentos/InformeGeneral/IG2015.pdf>, pág. 170.

titular, ya que éste es determinado por el voto de las dos terceras partes de los miembros de la Cámara de Diputados, hasta la remoción del mismo, la cual se establece mediante la misma fórmula.

De igual manera otra problemática con la que se encuentra es que no cuenta con autonomía presupuestaria ya que el titular de la ASF es el encargado de la elaboración del proyecto de presupuesto anual, no obstante, la Comisión de Vigilancia puede conocer y opinar sobre dicho proyecto; así mismo queda en entredicho la autonomía técnica y de gestión que le otorga la constitución, ya que los procedimientos, alcances, métodos, lineamientos y resoluciones de procedimientos de fiscalización también deben ser conocidos, y en su caso, modificados por la mencionada comisión.

Por último, la ASF aún con su capacidad técnica, queda limitada para dar seguimiento puntual a sus hallazgos, ya que no está facultada para fijar sanciones administrativas, lo que permitiría hacer tangible lo que logra a través de sus revisiones.

A partir del análisis llevado a cabo a lo largo del proyecto, se concluye que aun con los logros y esfuerzos de la ASF en los últimos años, existen impedimentos legales que no le permiten llevar a cabo sus labores de manera objetiva, por lo tanto, debe ser dotada de las condiciones jurídicas necesarias para su fortalecimiento.

3. La transformación de la Auditoría Superior de la Federación en un Órgano Constitucional Autónomo permitirá que su accionar sea objetivo, trayendo consigo una eficiente rendición de cuentas y por consiguiente la confiabilidad de la ciudadanía hacia éste.

Durante los últimos años en México, así como en distintos países regidos por la democracia, la rendición de cuentas por parte de los gobernantes hacia los gobernados se ha convertido en una exigencia social, por lo que académicos y legisladores han puesto sobre la mesa la importancia de contar con una entidad de fiscalización superior que no ceda ante ningún tipo de presión, surgiendo así el debate, en torno a si la actual Auditoría Superior de la Federación lleva a cabo dichas funciones a cabalidad, o si tiene ciertos candados que no le permiten actuar de manera objetiva e independiente, los cuales podrían desaparecer si se deslinda de la Cámara de Diputados, dotándole así de autonomía constitucional.

A lo largo de la presente investigación se han establecido los antecedentes, las facultades, y las áreas de oportunidad y riesgo de la entidad fiscalizadora actual, así como la importancia de separar a los ejecutores del gasto de quienes vigilan dichas acciones, con la finalidad de minimizar la discrecionalidad con la que actualmente se ejercen los recursos públicos.

Ante este contexto se estableció la propuesta para la instauración de un Órgano Constitucional Autónomo de Fiscalización, el cual en primera instancia deberá ser configurado directamente por la constitución, misma que deberá describir la función que realiza y sus principales atribuciones, reconociéndole como un elemento necesario y parte infalible del Estado, lo cual garantizaría una posición de paridad ante los Poderes de la Unión. Dicho estatus sería el mismo

que actualmente tienen el INE y el Banco de México, entre otros órganos, los cuales ganaron credibilidad ante la ciudadanía en el momento en el que fueron alejados de la esfera influenciada por algún poder político.

Como ya se ha mencionado en repetidas ocasiones, actualmente la constitución, así como la LFRCF establecen criterios que hacen que la ASF sea considerada un órgano subordinado a la Cámara de Diputados, por lo que se debe buscar la autonomía técnica, de gestión y presupuestal, necesarias para que ésta pueda llevar cabalmente las funciones a ella encomendadas.

Derivado del análisis presentado y con la finalidad de alcanzar dichas autonomías se establecieron las siguientes características para el nuevo Órgano Constitucional Autónomo de Fiscalización:

- En lo que respecta a la asignación del titular del Órgano Constitucional Autónomo de Fiscalización, se propone conservar las características del esquema actual: el puesto del auditor deberá ser público y será ocupado por una persona cuya experiencia refleje mínimo 5 años en temas de control, manejo o fiscalización de recursos, que tenga solvencia moral, así como la carencia de militancia partidista. Aunado a dichas características se propone la inclusión de pruebas de carácter técnico, así como el establecimiento de un riguroso perfil de puesto.

El cumplimiento de todos los requisitos, incluyendo las pruebas técnicas y la cobertura del perfil de puesto garantizaría una lista preliminar de candidatos idóneos, lo cual permitiría que mediante el proceso de insaculación se definiera al titular, neutralizando así el poder político que ejercen los partidos.

- El titular debe contar con un blindaje, por lo que su destitución no quedará limitada a la votación bajo esquema discrecional de las dos terceras partes de la Cámara de Diputados como actualmente se realiza, más allá, ésta deberá estar acompañada de argumentos de índole técnica, los cuales respalden la decisión de iniciar dicho procedimiento.
- El órgano fiscalizador deberá estar facultado para imponer sanciones administrativas a los funcionarios que, a su juicio, se hayan apartado del principio de legalidad, o hayan faltado a sus obligaciones. Se propone la creación de una *Unidad de Responsabilidades* la cual estará integrada por especialistas en la legislación vigente en materia, lo que le permitirá fincar responsabilidades.
- Dotar al Órgano Constitucional Autónomo de Fiscalización de autonomía presupuestal lo que garantizaría su correcto funcionamiento, ya que actualmente ésta se encuentra mermada por la injerencia política que ejerce la Cámara de Diputados mediante el control de los recursos asignados. La propuesta con la instauración del nuevo órgano sería que al igual que el INE, este elaborará su proyecto de presupuesto, el cual enviará a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para su aprobación.
- Incrementar la difusión de la tarea del órgano de fiscalización, explicando sus alcances y la manera de realizar correctamente las solicitudes, denuncias, propuestas y peticiones, lo que permita a la sociedad establecer una conexión directa, sin que exista entre ellos algún intermediario, así

como posicionarla como una institución con altas capacidades técnicas y cuya actuación está separada de los partidos políticos.

Aunado a ello se propone la instauración de un consejo consultivo integrado por representantes de organismos civiles o académicos con experiencia en rendición de cuentas y fiscalización, el cual resolverá dudas y solicitudes de la ciudadanía.

La instauración de un Órgano Constitucional Autónomo de Fiscalización permitirá que la rendición de cuentas y la fiscalización se realicen de manera objetiva, ya que dejará de lado las presiones políticas que actualmente tiene la ASF, ganando así, la confianza de la ciudadanía, la cual es fundamental para un régimen democrático.

Bibliografía

Ackerman John M., *Estructura Institucional para la Rendición de cuentas: Lecciones Internacionales y Reformas Futuras*, ASF, Serie Cultura de la Rendición de Cuentas, México Distrito Federal, Editorial Color, S.A. de C.V., Julio 2011.

Adam, Alfredo, Becerril Lozada Guillermo, *La fiscalización en México*, México, UNAM Dirección General de Publicaciones, 1996.

Aristóteles, *La política*, México, Editorial ESPASA-CALPE, 1993.

Auditoría Superior de la Federación, *Áreas de opacidad y Riesgo en el Estado Mexicano, Oportunidades de mejora*, México Distrito Federal, Editorial Color, S.A. de C.V., enero 2008.

Auditoría Superior de la Federación, *Autonomía e Independencia*, México Distrito Federal, Editorial Color, Julio 2011.

Auditoría Superior de la Federación, *Noveno Certamen Nacional de Ensayo sobre Fiscalización Superior y Rendición de cuentas*, México Distrito Federal, Editorial Color, S.A. de C.V., Noviembre 2009.

Auditoría Superior de la Federación, *Plan estratégico de la ASF (2011-2017)*, México Distrito Federal, Editorial Data Print, Febrero 2011.

Auditoría Superior de la Federación, *Revista Técnica sobre la Rendición de Cuentas y Fiscalización Superior*, Número 1, México Distrito Federal, 2011.

Auditoría Superior de la Federación, *Tercer Certamen Nacional de Ensayo sobre Fiscalización Superior y Rendición de cuentas*, México Distrito Federal, Editorial Color, S.A. de C.V., noviembre 2003.

Cañizáres, Fernando Diego, *Teoría del Estado*, Cuba, Editorial Pueblo y educación, 1979.

Cárdenas, Jaime, *Justificación de los órganos constitucionales autónomos*, Revista Derecho y Cultura, núm. 2, México, 2001.

Cejudo, Guillermo, *La construcción de un Nuevo Régimen de Rendición de Cuentas en las Entidades Federativas, Serie: Cultura de la Rendición de Cuentas*, México, Auditoría Superior de la Federación.

Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, *Fiscalización Superior Comparada. Una aproximación al estudio de los modelos de fiscalización superior en el mundo*, México.

Díaz, González Luis Raúl, *Diccionario Jurídico para contadores y administradores*, México, Editorial Gasca Sicco, 2002.

Dussauge, Mauricio, *Organismos Constitucionales Autónomos y reforma administrativa en México*, en María del Carmen Pardo y Guillermo Cejudo, *Trayectorias de reformas administrativas en México: legados y conexiones*, México, Colegio de México, 2016.

Figuroa, Neri Aimeé, *La Auditoría Superior de México en el horizonte internacional de la fiscalización superior*, México, Editorial Color, S.A. de C.V., diciembre 2007.

Gabino, Fraga, *Derecho Administrativo*, México, Editorial Porrúa, 2000.

García Máynez, Eduardo, *Introducción al estudio del Derecho*, México, Editorial Porrúa, 1993.

García Roca, Francisco, *Conflicto entre Órganos constitucionales*, Madrid, Editorial Tecnos, 1987.

González de Aragón, Arturo, *Para entender la Auditoría Superior de la Federación*, México, Ediciones Nostra, 2009.

González, Uribe Héctor, *Teoría Política*, México, Editorial Porrúa 1989.

Gutiérrez, Anahí, *La fiscalización Superior a nivel subnacional en México. Una evaluación del desempeño de las Entidades de Fiscalización Superior (EFS) Locales*, Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública, Volumen IV, Número 2, México, Guanajuato, 2015.

Hobbes, Thomas, *Leviatán*, México, Editorial Fondo de Cultura Económica.

Instituto de Investigaciones Jurídicas, Editores Serna de la Garza José Ma. Y Caballero Juárez José Antonio, *Estado de derecho y transición jurídica*, México, J.L. Servicios Gráficos, S.A. de C.V., Julio 2002.

Instituto Nacional de Administración Pública, *Organismos Constitucionales Autónomos*, Revista de Administración Pública, Número 138, México Distrito Federal, 2015.

Jiménez Castro, Wilburg, *Administración Pública para el desarrollo integral*, México, Editorial LIMUSA, 1987.

Kelsen, Hans, *Teoría General del Estado*, México, Editorial Coyoacán, 2005.

Márquez, Daniel, *Función jurídica de control de la administración pública*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016.

Mijangos Borja, María de la Luz, *Autonomía constitucional y diseño legal de la Auditoría Superior de la Federación*, presentada en la mesa *El fortalecimiento de la función constitucional de la Auditoría Superior de la Federación*, en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, dentro del marco del *Seminario Autonomía Constitucional de la Auditoría superior de la Federación*.

Montesquieu, *Del Espíritu de las leyes*, México, Editorial Porrúa, 1992.

Pérez, Germán. Martínez, Antonia (compiladores). *La Cámara de Diputados en México*. Editado por H. Cámara de Diputados, México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales y Porrúa, 2000.

Ríos Cázares, Alejandra, Pardinás Juan E., *Hacia la reforma constitucional: Las entidades de fiscalización superior en México*, México, División de Administración Pública, CIDE, 2008.

Roldán, José, *De la desconcentración administrativa a la autonomía constitucional. Los órganos reguladores en su nuevo escenario*, en María del Carmen Pardo y Guillermo Cejudo, *Trayectorias de reformas administrativas en México: legados y conexiones*, México, Colegio de México, 2016.

Romero, Acosta Miguel, *Compendio de derecho administrativo*, Editorial Porrúa, 1995.

Rose-Ackerman Susan *La corrupción y los gobiernos. Causas consecuencias y reformas*, España, Editorial siglo XXI 2001.

Rousseau, Juan Jacobo, *El Contrato Social*, México, Editorial Porrúa, 1992.

Sandoval, Irma Eréndira, *Corrupción y transparencia. Debatando las fronteras entre Estado, Mercado y Sociedad*, México, Editorial Siglo XXI, 2009.

Ugalde, Filiberto, *Órganos constitucionales autónomos*, Revista del Instituto de la Judicatura Federal, México, núm. 29, 2009.

Unidad de Evaluación y Control, *Fiscalización Superior Comparada, Una aproximación al estudio de los modelos de fiscalización superior en el mundo*, México Distrito Federal, diciembre 2005.

Valadés, Diego., *Autonomía, fiscalización y control de poder.* en: J. M. Ackerman, y C. Astudillo (coords.) *La autonomía constitucional de la Auditoría Superior de la Federación*, México: IIJ-UNAM.

Weber, Max, *Economía y Sociedad*, México, Editorial Fondo de Cultura Económica, 1984.

Fuentes electrónicas

Ackerman, John, Repensar la estructura institucional para la rendición de cuentas del Estado Mexicano, (fecha de consulta 8 de marzo 2017), disponible en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2739/6.pdf>

ASF, Estudios Especializados, Aproximación al concepto de autonomía técnica y de gestión, (fecha de consulta 2 de marzo 2017), disponible en http://www.asf.gob.mx/uploads/47_Estudios_especializados/InsInvJurcomp.pdf

ASF, Informe General Cuenta Pública 2014, (fecha de consulta 8 de febrero 2017), disponible en <http://intranetasf/Informes/Ir2014/Documentos/InformeGeneral/IG2014.pdf>

ASF, Informe General Cuenta Pública 2015, (fecha de consulta 15 de marzo 2017), disponible en <http://intranetasf/Informes/Ir2015/Documentos/InformeGeneral/IG2015.pdf>

ASOFIS, ¿Qué es la ASOFIS?, (fecha de consulta 3 de febrero 2017), disponible en http://www.asofis.org.mx/Section/2_Acerca

Banco de México, Acerca del Banco de México, (fecha de consulta 8 de febrero 2017), disponible en <http://www.banxico.org.mx/>

Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Antecedentes, (fecha de consulta 13 de febrero 2017), disponible en <http://www.cndh.org.mx/Antecedentes>

Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Estructura, (fecha de consulta 13 de febrero 2017), disponible en <http://www.cndh.org.mx/Estructura>

CONEVyT, Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 (fecha de consulta 18 de octubre 2016), disponible en http://bibliotecadigital.conevyt.org.mx/colecciones/conevyt/plan_desarrollo.pdf

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, última reforma D.O.F 24 de febrero de 2017.

Contraloría General de la República de Colombia, ¿Qué hacemos?, (fecha de consulta 5 de febrero 2017), disponible en <http://186.116.129.40/inducccion-2013/que-hacemos.html>

Contraloría General de la República de Colombia, Historia y contralores, (fecha de consulta 5 de febrero 2017), disponible en <http://www.contraloria.gov.co/contraloria/la-entidad/historia-y-contralores>

Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo, (fecha de consulta 26 de julio 2017), disponible en <http://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/24>

El Financiero, Por la insaculación de los consejeros del INE, (fecha de consulta 10 de abril 2017), disponible en <http://www.elfinanciero.com.mx/opinion/por-la-insaculacion-de-los-consejeros-del-ine.html>

El Universal, Ratifica la Corte cese del ex auditor de la Federación, (fecha de consulta 25 de octubre 2017), disponible en <http://archivo.eluniversal.com.mx/nacion/103841.html>

El Universal, Resuelven hoy conflicto en ASF, (fecha de consulta 15 de febrero 2017), disponible en <http://archivo.eluniversal.com.mx/nacion/103792.html>

El vigía, La funcionalidad de la auditoría superior de la federación en el SNA, (fecha de consulta 30 de octubre 2017), <http://www.elvigia.net/columnas/mirada-mujer/2017/5/20/funcionalidad-auditoria-superior-federacion-272165.html>

Fernández Ruíz, Jorge, La Autonomía de la Auditoría Superior de la Federación y de la Procuraduría General de la República, (fecha de consulta 18 de marzo

2017), disponible en

<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2739/11.pdf>

Instituto Nacional Electoral, ¿Qué es?, (fecha de consulta 12 de febrero 2017),

disponible en http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/Que_es/

Instituto Nacional Electoral, Historia, (fecha de consulta 12 de febrero 2017),

disponible en

<http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/menuitem.cdd858023b32d5>

[b7787e6910d08600a0/](http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/menuitem.cdd858023b32d5b7787e6910d08600a0/)

INTOSAI, Acerca de nosotros, (fecha de consulta 14 de septiembre 2016),

disponible en <http://www.intosai.org/es/acerca-de-nosotros.html>

INTOSAI, Organizaciones regionales, (fecha de consulta 14 de septiembre 2016),

disponible en <http://www.intosai.org/es/organizaciones-regionales/olacefs.html>

La Jornada, El ex auditor Guerrero Pozas fue destituido de modo legal: SCJN,

(fecha de consulta 30 de octubre 2017),

<http://www.jornada.unam.mx/2003/10/29/007n2pol.php?printver=1&fly=>

Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, última reforma

D.O.F 18 de julio de 2016.

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, última reforma

D.O.F 27 de enero de 2017.

Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, última reforma D.O.F 18 de julio

de 2016

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, última

reforma D.O.F 2 de mayo de 2017

Presidencia de la República, Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 (fecha de consulta 18 de octubre 2016), disponible en <http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/economia-competitiva-y-generadora-de-empleos/politica-hacendaria-para-la-competitividad.html>

Revista PROCESO, Destituyen diputados al titular de la Auditoría Superior de la Federación, (fecha de consulta 30 de octubre 2017), <http://www.proceso.com.mx/238593/destituyen-diputados-al-titular-de-la-auditoria-superior-de-la-federacio>

Revista PROCESO, La sanción a Serrano Limón, (fecha de consulta 25 de julio 2017), disponible en <http://www.proceso.com.mx/396639/la-sancion-a-serrano-limon>

Secretaría de Gobernación, Encuesta Nacional Sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas 2012, (fecha de consulta 7 de abril 2017), disponible en http://www.encup.gob.mx/es/Encup/Principales_resultados_2012

Secretaría de la Función Pública, ¿Qué hacemos?, (fecha de consulta 7 de marzo 2017), disponible en <http://www.gob.mx/sfp/que-hacemos>

Secretaría de la Función Pública, Manual de Organización General de la Secretaría de la Función Pública, (fecha de consulta 7 de marzo 2017), disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regla/n280.pdf>

Senado de la República, Coordinación de Comunicación Social, Senado aprueba a 10 consejeros honoríficos del Consejo Consultivo del INAI, (fecha de consulta 24 de julio 2017), disponible en <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/boletines/36197-senado-aprueba-a-10-consejeros-honorificos-del-consejo-consultivo-del-inai.html>

Transparency International España, Evolución Índice de Percepción de la Corrupción 2007-2015, (fecha de consulta 11 de enero 2017), disponible en http://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2016/01/comparacion_ipc-2007_a_2015.pdf